Management and Financial Audit of Selected Programs in the Information Highways Application Branch (IHAB)

Prepared for the Audit and Evaluation Branch by

Hallux Consulting Inc.

September 14, 2000

Canada

Table of Contents

Page

1.0 EXECUTIVE SUMMARY i

2.0 INTRODUCTION 1

3.0 OBJECTIVES OF THE AUDIT 2

4.0 SCOPE AND METHODOLOGY 3

5.0 FINDINGS 4

5.1 Overall Management of Programs 4

5.2 Financial Planning Controls 7

5.3 Program Implementation by Alternate Service Delivery Parties 10

6.0 CONCLUSIONS 12

7.0 RECOMMENDATIONS 15

8.0 ACTION PLAN 16

ANNEX 1: KEY ELEMENTS OF A GENERAL MANAGEMENT CONTROL FRAMEWORK 19

ANNEX 2: IHAB'S ADMINISTRATION OF CONTRIBUTION PROGRAMS IN COMPARISON TO MANAGEMENT PRACTICES FOR GRANTS AND CONTRIBUTIONS AT INDUSTRY CANADA 20

ANNEX 3: IHAB'S ADMINISTRATION OF CONTRIBUTION PROGRAMS IN COMPARISON TO THE ATTRIBUTES OF A WELL-MANAGED PROGRAM 22

ANNEX 4: CONTRIBUTION PAYMENTS BY PROGRAM FOR 1998-99 AND 1999-00 24

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

Background

This audit was undertaken at the request of senior management. Hallux Consulting Inc. was contracted to undertake the work on behalf of the Audit and Evaluation Branch (AEB) with most of the fieldwork conducted between March and May 2000.

The objectives of the audit were to determine:

- if management has reasonable assurance that programs are well managed and are being implemented in a timely manner;
- if proper financial planning controls exist for the management of the programs; and
- if management has the necessary tools to ensure that Programs being delivered by third parties (in particular with Alternative Service Delivery (ASD) arrangements) are implemented effectively.

The audit focused on four programs (Community Access Program, Learnware, NetCorps and VolNet) within the Information Highways Applications Branch (IHAB). These four programs utilize grants and contributions extensively as part of program delivery. They deal with relatively small amounts directed to non-profit, community and education groups that in turn leverage additional funds and provide public services essential to the national and international success of IHAB programs. Consideration was also given to the contracting practices within the Branch during the period 1995-2000.

Key Findings

IHAB's contribution programs demonstrate many of the attributes of a well-managed program as identified by Industry Canada's Practices for Grants and Contributions[1] and the Office of the Auditor General[2]. Staff are enthusiastic about their work and are working actively with program participants to find solutions and to make necessary adjustments to the program.

Nevertheless, comptrollership gaps were identified during the audit that offer opportunities to improve overall program management:

- ***Funds claimed by recipients in advance of need and based on budget***
  A total of $1.3M of $36M paid during 1998-1999 and 1999-2000 was paid according to the budget rather than actual activity levels.
- ***Funds were not always consistently administered in accordance with terms and conditions set for contribution programs.*** CAP and VolNet programs are currently being administered more in line with a grants program.
- ***Inadequate adherence to requirements stipulated in government policy:***

[1] As set out in *Grants and Contributions at Industry Canada – Management Practices*, March 2000.

[2] As defined in *A Risk Assessment Framework for Grant and Contribution Programs*, Discussion Draft, March 7, 2000 prepared by the Office of the Auditor general in collaboration with Industry Canada.

While there is no evidence of fraud or personal benefit associated with existing practices, there were several examples of variance from Treasury Board policy noted during the audit. Specifically:

- In terms of the ***application of contracting requirements,*** contracts examined did not always identify clear deliverables and there were cases identified that could easily infer an employee-employer relationship;
- With respect to the ***management of financial requirements***, staff in CAP and VolNet focused more on whether claimed costs were within budget, rather than on whether they met the definition of eligible cost.
- In terms of the ***allocation of expenditures to a fiscal year***, auditors found examples of advance payments in one fiscal year which related to program activity in a subsequent fiscal year (VolNet, CAP)

- ***When working with Alternative Service Delivery (ASD) partners, payment and monitoring activities were inconsistent with government policy.*** Several instances were identified where payments were made for costs not clearly defined as eligible, and where insufficient consideration was given to the extent to which program targets were met.

Several key factors contributed to these practices. Within IHAB there is a strong focus on achieving published targets without giving adequate attention to Treasury Board and departmental financial management requirements. As well, staff do not clearly understand all administrative requirements associated with contribution programs. Finally, insufficient resources were allocated to IHAB's salary envelope, leading to an excessive use of contractors who are not as knowledgeable of government financial management policies and practices.

CONCLUSION

Based on the audit work undertaken, we have concluded that:

- IHAB management was so focused on the attainment of the established performance targets, that they gave inadequate attention to their comptrollership responsibilities;
- While staff worked diligently to implement programs in a timely manner, the evolving nature of the program and the time required to forge the necessary partnerships with other organizations resulted in IHAB being unable to implement the program within the established timeframes and according to departmental standards;
- While proper financial planning controls exist within Industry Canada for the management of programs, these were not adequately followed by IHAB; and
- IHAB did not use the necessary range of tools and mechanisms to adequately ensure that its programs, delivered by third parties, were being implemented effectively.

Industry Canada accepts the findings, conclusions and recommendations of the audit report, and has developed an action plan to reinforce management accountability and practices through control measures, training, monitoring, reporting, and further review and audit scrutiny.

2.0 INTRODUCTION

In 1997, the Canadian government committed itself to making information and knowledge infrastructure accessible to all Canadians by year 2000, thereby making Canada the most connected nation in the world. This commitment has been reiterated on numerous occasions since that time including in the October 1999 Speech from the Throne. Industry Canada, through the Information Highway Applications Branch (IHAB) in particular, has been at the forefront in striving to ensure that the government achieves objectives set out in the government's Connectedness Agenda.

Several programs have been launched by IHAB in this regard:

- ***SchoolNet***. Under this program, Industry Canada is working to increase the level of and extent of connectivity within Canadian schools including First Nations schools and libraries.
- ***Community Access Program (CAP)***. The primary objective of this program is to create universal public access to the Internet by establishing public access points in remote, rural and disadvantaged urban communities.
- ***Computers for Schools***. Under this program, used computer equipment is refurbished as required and is then donated to schools, libraries and not-for-profit organizations.
- ***Learnware***. Key objectives of this program include stimulating the growth and development of Canada's new media learning and Internet applications industries, populating Canada's Information Highway with high-quality Canadian Learnware and public access applications, and improving access to the Internet for schools, libraries, community access centres and volunteer organizations.
- ***VolNet***. This program is targeted specifically at the voluntary, not-for-profit sector. The objective of the program is to provide access to computer equipment, the Internet, new information technologies, network supports and training.
- ***NetCorps International***. Under this program, information technology graduates are sent to third world nations to assist them in increasing their connectivity.
- ***Francophone Intranet***. This program is to serve Francophone communities throughout Canada, especially those outside Québec.
- ***Canada's Digital Collections***. Through this program, Canadians 15 to 30 years of age are provided with entrepreneurial and technology-based job experience by converting collections of significant Canadian material into digital form for display on the Internet.
- ***Information Highway Science & Entrepreneurship Camps***. Under this program, funding is provided to organizations which run camps for young people focused on science, engineering and technology-related fields.

Senior management requested that the Audit and Evaluation Branch (AEB) conduct an audit of the management of these programs with a particular emphasis on financial management practices. Hallux Consulting Inc. was contracted to conduct this audit on behalf of the AEB.

3.0 OBJECTIVES OF THE AUDIT

The objectives of this audit were to determine:

- if management has reasonable assurance that programs are well managed and are being implemented in a timely manner;
- if proper financial planning controls exist for the management of the programs; and
- if management has the necessary tools to ensure that Programs being delivered by third parties (in particular with ASD arrangements), are implemented effectively.

4.0 SCOPE AND METHODOLOGY

The audit focused on those programs with a significant grants and contributions component to program funding. Programs included:

- Community Access Program;
- Learnware;
- NetCorps; and
- VolNet.

The grants and contributions components of these four programs during the past two fiscal years (1998-1999 and 1999-2000) was almost 90% of the total $36 million spent by IHAB[3]. Within these programs thirty-seven contribution agreements were selected for review. Site visits were also made to twenty-five organizations receiving contribution payments either directly or through an Industry Canada service delivery partner.

The practices used for handling initial program enquiries, processing applications, assessing projects, arriving at a recommendation for funding, the establishment of a contribution agreement, the administration of the agreement and the monitoring of projects were evaluated against both internal and external criteria. Internal requirements for administering grants and contributions are contained in the Program Policies Manual and Program Procedures Manual, as supplemented by Programs and Services Board decisions which are circulated to Responsibility Centres. These are also set out in *Grants and Contributions at Industry Canada—Management Practices*, March 2000. The practices employed by IHAB were also compared to those defined by the Office of the Auditor General in collaboration with Industry Canada in *A Risk Assessment Framework for Grant and Contribution Programs*, Discussion Draft, March 7, 2000.

As part of the audit, a sample of contracts over the period 1995-2000 for all programs within IHAB including the four listed above, was examined. During this period, 11,836 contracts were issued by IHAB with a total value of $157,323,823. Using judgmental sampling techniques, 413 contracts with a value of $79,459,486 were selected for review. The practices used in awarding and administering these contracts were compared with the requirements as set out in Treasury Board Secretariat's *Contracting Policy*.

The audit also compared the observed management control framework within IHAB and its programs with a framework developed by Robert Anthony, John Dearden and Vijay Goveindarajan in *Management Control Systems* (see Annex 1 for a brief description of the elements of this management control framework).

Most of the fieldwork related to this audit was conducted between March and May 2000.

[3] See Annex 4 for a breakdown of the contribution expenditures by program for the period 1998-1999 and 1999-2000. While the actual payments made under the Learnware program during this period were relatively low, at the time the audit sample was selected the budget was over $10 million. Much of this was reprofiled to 2000-2001.

5.0 FINDINGS

IHAB's contribution programs demonstrate many of the attributes of a well managed program as identified by Industry Canada's Practices for Grants and Contributions and the Office of the Auditor General. Comptrollership gaps were identified in the areas of program and financial management.

5.1 Overall Management of Programs

IHAB's practices for managing contribution programs were compared with attributes outlined in the Department's Management Practices for Grants and Contributions, and with those established by the Office of the Auditor General. This comparison (see Annex 2 and 3 respectively) shows that IHAB has adopted many of the practices identified for well-managed organizations. These practices include the following:

- An explanation of how recipients are expected to benefit from funding is prepared for all contribution programs and is included in the summary prepared for Industry Canada's Programs and Services Board. The report that goes to the Board must also provide a linkage of the specific project to overall program objectives.
- Detailed eligibility criteria have been established for all programs. The actual determination of eligibility is generally made by third parties on behalf of Industry Canada.
- A wide range of approaches is used to advise potential applicants of the programs.
- Potential projects are often reviewed in batches so that the most suitable projects receive funding.
- Signed agreements are in place between Industry Canada and recipients. Agreements clearly describe respective responsibilities.
- Programs are readjusted when results are not consistent with initial expectations.
- Management reporting is very focused on the achievement of results (i.e., total money spent to date, number of organizations connected, number of young people signed up, etc.).

There are several areas, however, where performance is not at the level identified for well-managed programs. Areas for improvement are as follows:

- Program officers improving confirmation that all funds claimed by program recipients are used for eligible purposes: Approximately $1.3 million of the $36 million paid in contributions during the 1998-99 and 1999-2000 fiscal years, had not been used during the reporting period strictly as originally intended. Payments corresponded with the original budgets rather than actual activity levels as set out in the contribution agreements.
- The extent to which contribution programs are managed more like grants programs: In two of the four programs examined (CAP and VolNet), funds to recipients were administered in a manner more consistent with a grants program, rather than according to the agreed to terms and conditions of the contribution program.

Although staff are working hard to achieve the established program targets, several factors have made the attainment of these targets a challenge.

It is clear from our discussions with program managers that they are very focused on the targets that have been set for their programs and are doing their best to ensure that they will be achieved within the established timeframes. Staff are enthusiastic about their work. Audit team members observed staff actively working with program participants to find solutions to issues that inevitably arise with new programs.

When one approach did not work as quickly as hoped, staff adjusted the program delivery approach so that overall program targets could still be achieved within overall timeframes. For example, many programs are being delivered in conjunction with provincial government departments. In some provinces, however, agreements could not be struck. In these provinces, for programs such as CAP and Computers for Schools, partnerships for program delivery have been struck instead with regional or municipal economic development organizations or other third parties.

Regular reports are provided to senior management within IHAB on the status of program achievements in comparison to original targets. Targets have typically been established in terms of the number of connections, number of young people placed, etc.

Notwithstanding these efforts, program implementation for programs examined in the course of this audit has not proceeded as quickly as initially anticipated. The first projects within Learnware were just starting in the last quarter of the 1999-2000 fiscal year, a year after the program was first announced. This necessitated re-profiling most of the funding for the program to the 2000-2001 fiscal year and beyond. A significant amount of funding for CAP lapsed and/or was re-profiled over the past two fiscal years due to difficulties in reaching agreements with several provinces. The number of connections in place and computers shipped under the VolNet program is running at approximately 70% of initial targets. The level of activity in NetCorps is running slightly behind schedule. The first half of the 1999-2000 fiscal year was spent putting the necessary infrastructure in place within IHAB and its delivery partner, thus delaying efforts to identify young people to act as interns in other countries.

IHAB management has not adopted several elements of the department's management control framework because these were seen to be impeding achievement of targeted results within the originally established timeframes. In comparison to the general model outlined in Annex 1, the following elements were identified:

- ***External Environment***: In large measure, all of IHAB's contribution programs are delivered through partnerships with other organizations, many of which are not-for-profit organizations or other levels of government. This is consistent with the government's stated objective of program delivery through partnerships, as well as with the general recognition within the public sector that various levels of government must work together to address the complex issues facing Canadians.

IHAB's ability to control these parties, however, is limited. All partners to the agreement are committing resources and thus want the ability to influence the overall direction. For some programs, Industry Canada's contribution is as low as 20% of the total necessary resources. In such an environment, all parties must be convinced of the likelihood of overall objectives being achieved. A considerable amount of time is often required before consensus can be achieved amongst all the partners. Planning cycles and timelines can also be quite different for each of the partners in a particular program. All of these factors can have a significant impact on the timelines necessary to implement a program.

- ***Organizational Structure***: Over 200 individuals currently work within IHAB[4]. The salary budget for the 1999-2000 fiscal year, including that for students, was approximately $6.7 million. For the 1998-99 fiscal year, it was almost $8 million. Base funding for the Branch covers the salary for only 39 full-time indeterminate positions.

  Developing partnerships and administering a range of contribution programs can be extremely labour intensive. The funding envelope provided for salaries is insufficient for the number of resources required. The relatively short duration of the funded programs (typically 3-4 years maximum at a time), has also led to the use of a large number of secondments and term employees. These employees tend to move on to other opportunities where the funding is more stable. The high degree of turnover due to the level of secondments, term employees and contract resources results in a greater potential for corporate memory loss and difficulties ensuring continuity with potential partners.

- ***Rules, Factors and Influences***: IHAB is delivering its services within a very dynamic environment. One key policy objective is to ensure that all Canadians become connected. It has specifically targeted its programs to the disadvantaged who potentially could be irreparably left behind. Computers and web-based technology have had the fastest penetration rate of any technology ever developed. Forty-seven days for an Internet-based company is deemed to be equivalent to a year for an "old-economy" company.

  In such an environment, an organization requires considerable flexibility to adjust quickly, and to bring on board the resources it requires in a timely manner. As noted in the Auditor General of Canada's April 2000 report to Parliament[5], the public service staffing system is rule-bound and inefficient. Staffing for a new position that needs to be classified, which is the norm for an organization such as IHAB, takes (on average) 230 calendar days. Such delays in getting positions classified and filled can seriously impede IHAB's ability to get a program up and running in a timely manner.

[4]This figure is based on the Industry Canada Telephone Directory available on the World Wide Web as of May 19, 2000.

[5]2000 Report of the Auditor General of Canada-Chapter 9, *Streamlining the Human Resource Management Regime: A Study of Changing Roles and Responsibilities.*

5.2 Financial Planning Controls

At the individual transaction level, results achievement were considered most important.

In most programs examined, at the individual transaction level, the audit team found variations from government policy. There was no evidence of fraud or personal benefit associated with these practices. Rather, staff appeared to be motivated by a desire to achieve program objectives within the required timeframes, leading to the observed shortcuts.

Specific examples of variance from Treasury Board policy were found in the following areas:

- ***Application of Contracting Requirements***: Government contracting is to "be conducted in a manner that will stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity, facilitate access, encourage competition, and reflect fairness in the spending of public funds."[6] A review of contracting indicated an extensive use of sole-source contracts and Advance Contract Award Notices (ACAN). Rarely were contracts under $25,000 subject to a competitive process, notwithstanding Treasury Board policy direction to use such a process whenever it is cost effective to do so[7]. Several of these contracts were subsequently amended to up to $100,000. In one case, the ACAN listed skills that were not included in the résumé of the individual awarded the contract.

  Contracts were not always structured to identify clear deliverables against which to report progress and make payments. In one case, consultants were engaged on a verbal go-ahead and when the invoice for the work was submitted, no written contract was found to be in place.

  Furthermore, the *Contracting Policy* requires that contracting authorities ensure that an employer-employee relationship will not result when contracting for the services of individuals. As well, the use of temporary help services is to be confined to those situations not exceeding 20 weeks, and for which it is not feasible to assign public services. In our review of contracts over the period 1995 to 2000, more than ten instances were identified where individuals had one contract after another, the longest of which covers almost five years. The nature of the duties and the time commitment to IHAB was such that one could easily infer an employee-employer relationship.

- ***Management of the Financial Requirements of Contribution Programs:*** All of the contribution agreements that Industry Canada has entered into in the course of delivering the programs IHAB is responsible for have very clearly defined terms and conditions. IHAB's partners are expected to commit certain resources to the endeavour and the targets to be

[6] Treasury Board Secretariat, *Contracting Policy*

[7] Paragraph 10.2.3 of the *Contracting Policy* states: "Exception (b) sets specific dollar limits [$25,000] below which a contracting authority may set aside the competitive process. However, contracting authorities are expected to call for bids whenever it is cost effective to do so. When the proposed contract is estimated to exceed the dollar limits, the contracting authority is to call for bids."

achieved are set out. All of the agreements describe the allowable costs for which recipients may be reimbursed.

The audit team found that with two programs (CAP and VolNet), program staff focused more on whether the claimed costs were within the identified budget, rather than whether they meet the definition of specific costs. A heavy reliance was placed on the recipients to identify eligible costs without follow-up or spot checks by program staff. Several VolNet recipients claimed exactly what was budgeted, even though actual costs were more or less than costs outlined in budgets. As a result of preliminary findings from this audit, NetCorps program staff have already taken steps to institute spot checks of the financial records of program recipients. Some program participants had excellent financial records and were able to easily identify their allowable costs. Others need to enhance their own processes to meet Industry Canada's requirements.

- ***Allocation of Expenditures to a Fiscal Year***: Government policy[8] requires that only under exceptional circumstances should advance payments for expenditures eligible for reimbursement under a contribution agreement likely to be incurred in the next fiscal year, be charged to a previous fiscal year. When this is done, it is not to exceed the expenditures expected to be incurred by the recipient during April of the following year. In the administration of contracts for goods and services, costs are to be allocated to the year in which the goods or services are received. Progress payments are to be made upon the completion of defined milestones. Examples in variance with these policies were found both in the administration of the contribution agreements and in the administration of contracts for goods and services:

  - Under the VolNet program, a payment was made in late March 1999, in order to have 2,400 computers set aside and reserved for delivery early in the next fiscal year. The first of these 2,400 machines was shipped in July 1999, and the last in March 2000. Additional payments during the 1999-2000 fiscal year were sufficient to cover demand, based on previous experience, for five months into the next fiscal year.
  - During the fourth quarter of the 1999-2000 fiscal year a commitment was established with another federal department in anticipation of signing an agreement for work to be carried out during the 2000-2001 fiscal year. The funds were to go into a suspense account to be drawn down upon as required. Any funds not expended by March 31, 2001 were to be returned to IHAB in April 2001. The commitment was cancelled when the other government department declined to sign the proposed agreement.
  - A large number of contracts associated with the CAP program were issued at the end of the 1999-2000 fiscal year showing that 80% of the associated work would be completed within a few days. The balance was to be completed before the end of the following fiscal year. Concerns with these contracts in the Comptrollers Branch resulted in few payments being issued.

[8] Treasury Board Secretariat Policy on Comptrollership, Chapter 2-12, *Policy on Transfer Payments*, issued October 15, 1996. The new *Policy on Transfer Payments* issued June 1, 2000 has a similar requirement.

Several factors have contributed to practices being inconsistent with Treasury Board and departmental requirements for financial and program management. These factors include the following:

- ***Organizational Structure***: As noted earlier, there are a large number of contract resources in IHAB. Contractors are much less likely to be aware of the government policy requirements associated with contracting and the delivery of government programs, in particular contribution programs thus contributing to the practices observed by the audit team. On the other hand, such individuals, because of their lack of familiarity with government norms in delivering these types of programs, may be better able to identify alternative methods to achieving the desired program objectives when initial approaches prove insufficient.

- ***Rules, Factors and Influences:*** The environment within which IHAB is delivering programs is constantly changing. In addition, all programs are new and results are difficult to predict, especially in the short term.

  In such an environment, detailed long term planning (more than a few months in advance) can be problematic. Events are unlikely to unfold in a predictable manner. Any number of events such as potential partners taking longer than anticipated to arrive at a decision, or delays in the approval process at all levels with respect to program design, can have a significant impact on planned program timelines.

  Federal government planning processes generally have a relatively long lead-time. The resource allocation process typically starts in the September prior to the next fiscal year. Other than to reduce overall requirements, it is difficult to make substantive changes once initial projections have been provided.

  For most program delivery, these types of processes are adequate. For IHAB they have proven to be constraints. Staff have taken actions to ensure that program objectives continued to be advanced while, at the same time, minimizing the amount of funds that would lapse and would therefore be unavailable to them over the life of the program.

- ***Culture and Climate:*** The staff and management within IHAB are very enthusiastic about their work and the results of these programs. Throughout this audit, audit team members observed a "can do" attitude on the part of managers and staff. Many commented, however, about the volume of work and the lack of time to verify certain things. Time is considered to be at a premium. They feel they do not have the time to stop and confirm the requirements of the government policy framework as it applies to contracting and administering contribution agreements. The high number of contractors acting as program officers, as noted earlier, with the resulting high level of turnover, exacerbates this problem.

5.3 Program Implementation by Alternate Service Delivery Parties

Management is focused on how well ASD partners are assisting in the overall achievement of program objectives. Insufficient attention is being given to whether implementation activities are conducted in a manner consistent with the government's management framework, and the terms and conditions of agreements.

IHAB management appears to be primarily interested in seeing marked progress towards established targets with partners, rather than with ensuring that each partner fulfills specific contractual obligations. Monitoring of partners is very limited. Insufficient information is currently required by the CAP and VolNet programs to adequately support claims under the contribution agreements. As a result, program officers are unable to make an informed judgment as to whether ASD partners have carried out their responsibilities in a manner consistent with the terms and conditions of the agreements.

Several instances were identified where payments were made for costs not clearly defined as eligible by the contribution agreement:

- Payments to one CAP partner were $646,000 more than Industry Canada's share of the eligible costs in 1998/99, and $35,200 more than Industry Canada's share in 1999/00. Payments in 1998/99 matched the annual maximum set out in the contribution agreement. Based on direction from IHAB, a second invoice in 1999/00 that would have matched payments with the maximum set out in the agreement was not submitted by the CAP partner as originally planned.

  In each year, the number of sites eligible for financial support was less than the target for the period. It is understood that verbal agreements at the working level that were never formalized and approved by both parties, permitted more flexibility in how the funds could be used and what was deemed acceptable as matching funds.

- One VolNet partner, whose records were examined as part of the audit, had been reimbursed for some inadmissible costs. Discussions have been initiated between the VolNet partner and IHAB to recover these costs.

- Within NetCorps, one coalition member had inadequate documentation to substantiate expenditures claimed.

Other instances were noted of payments being made to ASD partners where insufficient consideration appears to have been given to the extent to which the program targets were reached:

- Payments to one partner under the CAP Youth Program exceeded costs incurred by more than $100,000 in 1998/99. Payments were approximately $40,000 more than actually expended in 1999/00. Furthermore, the required hours provided were only about 75% of the target and the average time per youth was significantly less than it was supposed to be. The payments matched rather the annual maximums set out in the agreement.

- One CAP partner received over $16,000 to establish two sites in different municipalities. Only one machine was subsequently installed at each location. In both cases availability to the public was not advertised as required. No documentation detailing the agreement could be found in IHAB's files.

- In the first round of the VolNet program (which was completed in March 2000) the number of connections achieved was approximately 70% of the original targets. While some payments to voluntary organizations were adjusted to reflect lower expectations, the reductions were not proportionate to the actual number of connections in comparison to the original target.

Not all of the agreements entered into for the programs examined as part of this audit had provisions for adjusting payments if planned targets were not achieved. Generally, each partner was to be reimbursed for all of the eligible costs incurred up to a ceiling amount without direct reference to attaining specific targets.

In both the CAP and VolNet programs, examples were found where expected results had been overestimated in internal IHAB management reports although no instances of this were found in external reporting. CAP figures included sites for which payment had been made to the partner but sites had not yet been established. Several different errors were found in the reported VolNet connection figures. Instances were found where the reported number of connections as a result of the VolNet program included: connections that were expected to happen several months after the contribution agreement ended; organizations that already had an Internet connection at the outset but participated in the training; and projected figures rather than actuals.

The key elements of the management control framework that contributed to these findings were as follows:

- ***Rules, factors and influences***: As noted earlier, staff took whatever action they felt they could to ensure that program objectives continued to be advanced while, at the same time, optimizing the utilization of approved resources.

- ***Culture and climate***. Managers and staff within IHAB have a "can do" attitude. There is an understanding that one must be flexible when dealing with partners if one wishes to have a long-term relationship. Partners, especially those in the not-for-profit sector, need to believe that they will not be out-of-pocket as a result of participating in the delivery of a federal government program.

  There is also considerable pressure on staff to demonstrate that they are making progress towards the targets. With limited time and resources, they focused on actions that would help them achieve targets, and spent minimal time confirming that all delivery partners carried out obligations to the fullest.

6.0 CONCLUSIONS

IHAB's contribution programs demonstrate many of the attributes of a well-managed program as defined by Industry Canada management practices and the Office of the Auditor General. While delays have occurred in program implementation, they are due in large measure to challenges inherent in working extensively with third parties and the growing pains associated with any new and evolving program.

There are, however, opportunities for improvement in IHAB's financial and program management practices both in terms of contribution programs and contracting practices. Specific opportunities for change include:

- ***Ensuring a better alignment between the applicable management framework and the environment within which IHAB is trying to deliver its program.*** IHAB is trying to deliver a new and evolving program within tight timeframes. IHAB has broken new ground within Industry Canada in terms of the manner in which successful partnerships have been forged with a range of not-for-profit and voluntary organizations.

  The government recognizes that it needs to modernize the structures of government so that it will have an administration ready to meet the challenges of the twenty-first century[9]. As noted by the Auditor General in his April 2000 report, however, this is not easily achieved. Legislation, jurisprudence and years of parliamentary practice have all shaped the management framework within which programs are currently delivered.

- ***Ensuring improved recognition of the human resource requirements associated with delivering the range of programs IHAB utilized to achieve its targets***: When the Program was designed, insufficient resources were allocated to the salary envelope. In direct response to this, management has used available operating funds and has hired a significant number of contract resources. To ensure continuity in program delivery, and to benefit from the knowledge that these individuals have developed, several contractors have had a series of contracts within the Branch and have carried out roles similar to that of government employees.

  The program could not have been delivered without relying on a significant level of contract resources. However, there are a number of risks associated with using contract resources in this manner. Such resources are less likely to be aware of government policy requirements for contracting and for delivering contribution programs. Training needs to be provided to overcome this lack of knowledge. This was precluded from happening due to intense time pressures and the overall shortage of human resources. Turnover amongst these resources is also likely to be significantly higher than amongst indeterminate employees.

[9] *Getting Government Right: Governing for Canadians*, February 20, 1997.

It should be noted that the recently strengthened Treasury Board *Policy on Transfer Payments*[10] requires that departments ensure that a "capacity exists to effectively deliver and administer the transfer payment programs including monitoring, learning and training". The implementation of this new policy by Industry Canada will serve to address several of the issues identified by this audit.

- ***Ensuring a better understanding of the strengths and limitations of grants versus contributions programs, and the program structures required to successfully implement each of them***: Grants and contributions are valuable tools used by the government to further approved federal government policy and program objectives. Both are considered to be transfer payments and, when provided to non-commercial enterprises, are not expected to be repaid. However, there are significant differences in how each type of program is administered. Grants are not subject to audit to verify that the funds were spent exactly as stipulated in the agreement but eligibility and entitlement may be verified. Contributions are provided to individuals and organizations for specific purposes pursuant to a written agreement and are subject to audit.

  A grant program requires less infrastructure to administer but does not provide the same degree of accountability. On the other hand, a contribution program is much more expensive to administer. Before each payment is authorized, program staff must be satisfied that amounts being requested are consistent with the terms and conditions of the contribution agreement.

  Industry Canada chose to employ contribution programs for the transfer payments administered by IHAB, but the human resources allocated to support the program were not commensurate with what was required. Government policy "to manage transfer payments in a manner sensitive to risks, complexity, accountability for results and economical use of resources"[11] needs to be kept in mind at the outset when designing any program involving grants and/or contributions and deciding which of the two funding mechanisms will prove optimal.

- ***Greater recognition by staff at all levels within IHAB of their comptrollership responsibilities.*** In recent years, the government has placed increasing emphasis on managing for results rather than on the resource inputs, activities and the outputs. At the same time it has made it clear that all managers have comptrollership responsibilities so that the necessary levels of control and accountability for the management of public funds can be achieved.[11]

  IHAB has focused very heavily on the attainment of the targets set for the program at the expense of comptrollership responsibilities. A better balance between achieving results and respecting comptrollership responsibilities is required before IHAB will have a management framework consistent with that which has been set out by the government in *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*.

[10] Treasury Board of Canada Secretariat, *Policy on Transfer Payments*, June 1, 2000.

[11] See the *Report of the Independent Review Panel on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*, October 1997.

In light of the above, we have concluded that:

- IHAB management was so focused on the attainment of the established performance targets, that they gave inadequate attention to their comptrollership responsibilities;
- While staff worked diligently to implement programs in a timely manner, the evolving nature of the program and the time required to forge the necessary partnerships with other organizations resulted in IHAB being unable to implement the program within the established timeframes and according to departmental standards;
- While proper financial planning controls exist within Industry Canada for the management of programs, these were not adequately followed by IHAB; and
- IHAB did not use the necessary range of tools and mechanisms to adequately ensure that its programs, delivered by third parties, were being implemented effectively.

7.0 RECOMMENDATIONS

Based on the opportunities for improvement identified for IHAB's financial and program management practices, the following recommendations are put forward for consideration:

- The ADM, SITT and the Director General, IHAB should ensure that an accountability structure, in the context of modern comptrollership, is put in place to ensure that all staff comply with the government's financial management policies and practices.

- The Director General, IHAB, should submit a proposal to the Programs and Services Board, who would in turn provide advice to the Minister, on whether IHAB programs be delivered utilizing grants or contributions, recognizing fully the risks and limitations of both, and should seek to obtain the human resources commensurate with the option chosen.

- The Director General, IHAB should ensure that all staff and contract resources administering contracts and/or contribution agreements, are familiar with and follow the applicable government policy.

- The Director General, IHAB should ensure that an adequate monitoring system is in place for all IHAB programs.

- The Director General, IHAB should ensure that partners delivering a program on behalf of Industry Canada are well informed of the financial management framework required for managing the program.

8.0 ACTION PLAN

Management Response - General Comments

Industry Canada accepts the findings, conclusions and recommendations of the audit report, and has developed an action plan to reinforce management accountability and practices through control measures, training, monitoring, reporting, and further review and audit scrutiny.

Notwithstanding the positive program outcomes of IHAB, the audit results indicate instances where the department's standards for financial and program management have not been met. The audit found that IHAB's contribution programs demonstrate many of the attributes of a well-managed program as identified by Industry Canada's Practices for Grants and Contributions and the Office of the Auditor General; nevertheless, comptrollership gaps were identified that offer opportunities to improve overall program management. These comptrollership gaps will be addressed in the following action plan as an omnibus response to the recommendations made in the audit report.

Industry Canada values highly the essential role that the internal audit function plays in ensuring that the highest levels of modern comptrollership are met in the department's financial and program management practices.

Action Plan

***immediate actions*:**

1. All managers and staff will be reminded of their responsibility and accountability under the Financial Administration Act and the Treasury Board policy on transfer payments.

   Financial, contracting and program authority will be temporarily removed from all managers and administrators in the Community Access Program (CAP) and the VolNet Program. Signing authority will be reinstated upon completion of the Contracting and Financial Signing Authorities courses provided by the Comptroller's Branch as well as the Program Delivery course provided by the Program Services Branch. The department will deliver this training to the appropriate staff in CAP and VolNet before the end of October 2000. All other IHAB managers, program officers, and administrators will also participate in this training within a reasonable time frame.

   In the interim, the Assistant Deputy Minister, Spectrum, Information Technologies and Telecommunications (SITT) will exercise the required authorities with respect to CAP and VolNet.

   In recognition of the progress made in improving their financial and program management practices over the past year, signing authority will be retained for the NetCorps and Learnware programs, as the most serious comptrollership gaps found in the audit did not occur in these programs.

2. The Department will initiate a measured review from a legal perspective of IHAB projects, agreements and contracts. A status report will be presented to the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC) by January 2001.

3. IHAB will review all payments against claims, identify any overpayments or reimbursements of ineligible costs, and provide the results of the review and an action plan to the Program and Services Board (PSB) by December 2000.

4. IHAB will seek the sign-off of Industry Canada Legal Services on all IHAB agreements and contracts over $5,000 before they are signed by program managers. This arrangement will be reviewed in July 2001.

5. All IHAB directors will engage in early consultation with Industry Canada Legal Services and the Comptroller's Branch on proposed projects and contracts before any verbal or written commitments are made to third parties, and to ensure full compliance with policies, guidelines and legal requirements as these agreement and contract projects are developed.

6. The Director General, Audit and Evaluation Branch will initiate an internal audit of a sample of IHAB pilot projects, not covered by the scope of this audit, to be completed within 60 days.

7. The hold-back percentage for all IHAB programs will be 10%, as a minimum, in accordance with conventional departmental practice. This offers the Department some protection if any overpayments are made.

8. IHAB will complete as soon as possible, the staffing of a financial officer (FI-3) and a contracting officer (PG-3) in order to provide expert, objective advice and support to IHAB managers in exercising their responsibilities. These officers will, as an interim measure, report to the Comptroller's Branch. This reporting arrangement will be reviewed in July 2001.

***medium-term actions*:**

9. IHAB will review their organizational design and present a report to the PSB by November 2000. The report will deal with issues such as whether an appropriate level of resources have been allocated to the salary budget, and whether the staff complement model ensures the necessary competencies are present. The PSB will review the report and make recommendations to the DAEC.

10. IHAB will prepare an assessment of whether it is using the appropriate instrument (grant, contribution, or contract) to deliver its programs, and present their findings to the PSB by December 2000. The PSB will review the report and provide advice to the Deputy Minister on this issue.

11. IHAB will establish a monitoring plan which complies with the requirements of the Treasury Board Policy on Transfer Payments. The monitoring plan will be presented for approval by PSB in December 2000.

***longer-term action*:**

12. A follow-up compliance audit of IHAB programs will be undertaken, with a final report due by September 2001. In the interim, IHAB will provide written assurance, on a quarterly basis, to the Assistant Deputy Minister, SITT, that its programs are being appropriately managed and that funds are being disbursed prudently and in accordance with the programs' terms and conditions and all applicable legal and policy requirements.

ANNEX 1: KEY ELEMENTS OF A GENERAL MANAGEMENT CONTROL FRAMEWORK

Seven key elements of a general Management Control Framework[12] (MCF) are:

- ***External factors***. This first element of the MCF asks overall how does the organization sense and react to its environment and what has been done to manage this environment.
- ***Organizational structure.*** This element of the MCF considers how authority and responsibilities are aligned and how decisions are made.
- ***Rules, factors and influences.*** This element asks what is the overriding policy framework and does it support the intended results.
- ***Culture and climate***. This element of the MCF looks at the values and norms of the organization and asks if it is consistent and supports intended results.
- ***Planning.*** This element looks for gaps and appropriate linkages between strategic planning, annual planning and the revision process.
- ***Execution.*** This element reviews the mechanisms used to ensure the effective implementation of operational activities.
- ***Evaluation.*** This final element considers how performance is evaluated, as well as the quality of this information and what is done with it.

[12] Adapted from Anthony, Robert, John Dearden and Vijay Govindarajan, 1965, *Management Control Systems*, Boston, Irwin Press.

ANNEX 2: IHAB'S ADMINISTRATION OF CONTRIBUTION PROGRAMS IN COMPARISON TO MANAGEMENT PRACTICES FOR GRANTS AND CONTRIBUTIONS AT INDUSTRY CANADA[13]

Attribute	IHAB's Administration of its Contribution Programs
• **Initial Enquiry (Optional)** o Call, visit, letter, e-mail o Essential program information provided o Application form	• Information provided to potential program participants in a variety of formats. A key mechanism is the contacts of the third party delivery agents with potential target audiences. Other mechanisms utilized include brochures, direct contacts, and information on the SchoolNet web site.
• **Formal Application** o Application duly signed (could be a letter) o Supporting information provided (as per program requirements) o File number assigned o Basic information entered into corporate information system o Letter sent to applicant listing missing information	• Application process for each program that required the submitting of supporting information • All successful applicants receiving funding directly from Industry Canada were assigned a project number which could be tracked through the Industry Canada financial system. Individual project databases were used to track performance indicators.
• **Project Assessment** o Eligibility of applicant/project o Viability o Incrementality o Benefits to Canada o Environmental assessment o Consultations with other government departments	• Extensive use made of advisory groups made up of knowledgeable individuals to evaluate individual projects against established criteria that set out who was eligible under what conditions, for what purposes, and for what amounts.
• **Recommendation/Approval** o Project Summary Form (PSF) completed and signed by recommending officer o PSF must provide full justification for the contribution o PSF reviewed by delegated authority o Commitment of funds authorized under section 32 of the FAA by signature of delegated authority o If contribution is greater than $500,000, PSF submitted to Program and Services Board o Integrity review performed by Programs and Services Board o If Programs and Services Board supports recommendation, project submitted to delegated authority for approval o Corporate information system updated to reflect pending transaction	• PSF completed and signed at required levels for all approved projects • Corporate information systems updated as required. • Changes made verbally at the working level that were not reflected in the approved agreement.

[13] Project life steps as set out in *Grants and Contributions at Industry Canada – Management Practices*, March 2000.

Attribute	IHAB's Administration of its Contribution Programs
• **Letter of Offer/Contracting** o Standard letter of offer used, special conditions added as appropriate o Terms of the offers must be consistent with PSF o Letter of offer signed by delegated authority o When accepted by applicant, monitoring schedule established	• Contribution agreements in place for all projects which are consistent with the information on the PSF • All agreements call for certain targets to be achieved and regular reports to be provided to Industry Canada
• **Payment of the Contribution (Interim and Final)** o Claim documents received from applicant o Claim reviewed by project officer for completeness and accuracy o Compliance with contribution agreement verified o Site visit performed when appropriate to ensure commitments are met o Project officer recommends payment to delegated authority o Delegated authority reviews and signs for contract performance under section 34 of the FAA o Financial officer proceeds with cheque requisition o Corporate information system updated to reflect transaction o Repayment schedule established (if applicable)	• Minimal verification undertaken of information provided by claimants or ensuring compliance with the contribution agreement • No formal plan for site visits. Some Regions have implemented site visits on their own. • Appropriate officials have signed off on payments and cheque requisition. • Corporate information system updated to reflect transaction.
• **Project Monitoring** o Compliance with conditions verified (site visit as required) o Benefits reported o Financial officer informed (repayable) o Repayment made o File closed	• Minimal efforts made to verify compliance with conditions. In some instances the information requested from participants was inadequate for an informed decision to be made on compliance.

ANNEX 3: IHAB'S ADMINISTRATION OF CONTRIBUTION PROGRAMS IN COMPARISON TO THE ATTRIBUTES OF A WELL-MANAGED PROGRAM[14]

Attribute	IHAB's Administration of its Contribution Programs
1. Choosing the appropriate funding instrument–grant or contribution–respects and achieves a balance among principles of accountability to Parliament, favourable cost/benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.	•Chose contributions over grants because of general preference for contributions. No evidence of a detailed analysis of the merits of the two. •There is a requirement for repayment where the contribution has been given to a business to develop a product (Learnware). Most of the contributions (CAP, VolNet, NetCorps are ultimately going to individuals or not-for-profit organizations to carry out an activity consistent with IHAB's program objectives or to administer the program on behalf of IHAB.
2. Program management at all levels can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.	•Program management can explain, and has done so in the project summaries for Industry Canada's Programs and Services Board, how the ultimate recipients will benefit from the funding. •In all of the programs examined (CAP, VolNet, Learnware, and NetCorps), IHAB is using third party delivery agents that are the direct recipients of the contribution who then in turn enter into an agreement with the ultimate recipient.
3. Program officers understand who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and in what amounts.	•Detailed criteria have been defined for most of the programs examined that define who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and for what amounts. •The actual determination of eligibility is made by third party delivery agents on behalf of IHAB. In some instances (Learnware), Industry Canada will receive a recommendation on who should receive the contribution and the Minister will make the final determination.
4. Potential applicants are aware of the program.	•A range of approaches are used to advise potential applicants of the program. A key mechanism is the contacts of the third party delivery agents with the potential target audience. Other mechanisms include brochures, direct contacts, and information on the SchoolNet web site.

[14] As defined in *A Risk Assessment Framework for Grant and Contribution Programs*, Discussion Draft, March 7, 2000 prepared by the Office of the Auditor General in collaboration with Industry Canada.

Attribute	IHAB's Administration of its Contribution Programs
5. Eligible projects make sense for the applicants to carry out (business case) and for the program to fund (program case).	•The design of all programs involving contributions has been subject to review by the Industry Canada Programs and Services Board. •All programs reviewed have been implemented in a manner consistent with the broad direction provided by the Programs and Services Board. •Identified projects have all been approved by the Programs and Services Board. Justification including, if appropriate, a business case was required in each case.
6. More deserving projects are funded at an appropriate level.	•Projects are typically reviewed in batches, i.e. Learnware, so that the more deserving projects will receive the funding •External committees that include subject matter experts have been used to review and make recommendations on specific projects. Where potential conflicts might exist (e.g., with Learnware), the external expert did not typically review applications from their province.
7. Funding is used for the purposes agreed.	•A signed agreement is in place between Industry Canada and the recipient of the contribution that clearly lays out the respective responsibilities and the right of the Crown to audit. Similar provisions have been made between the delivery agents and the ultimate recipients. •Program officers have not consistently confirmed that all funds claimed were expended strictly as intended. Several instances were identified in the course of the audit where this had not occurred. •Verbal changes were made to terms and conditions of contribution agreements at the working level. These changes were not documented or subjected to the approval process.
8. Problems with project and program performance are resolved quickly.	•Programs are being readjusted when results were not consistent with initial expectations, e.g. CAP, VolNet
9. Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.	•Management reporting is focused on total money spent to date, number of organizations connected, number of young people signed up, etc.
10. Money owed to the government is collected (in the case of repayable contributions only).	•Not yet applicable. The only program where there will be repayable contributions is Learnware. It is not yet at the point where there would be a potential for repayments.

ANNEX 4: CONTRIBUTION PAYMENTS BY PROGRAM FOR 1998-99 AND 1999-00[15]

Program	1998-99		1999-2000	
	Number of Agreements	Payments made	Number of Agreements	Payments made
Community Access Program	15	$11,092,456	19	7,544,436
Computers for School	7	$949,012	9	$2,614,566
Francophone Intranet	1	$48,777	4	$903,527
Information Highway Science & Entrepreneurship Camps	1	$690,000	1	$345,000
Learnware	2	$128,343	4	$218,020
NetCorps	-	-	1	$4,354,598
SchoolNet	4	$299,550	7	$706,450
VolNet	1	$1,200,000	33	$4,941,396
Total	31	$14,408,138	78	$21,627,993

[15] Taken from the Project Expenditure and Forecast Cash Flow Report produced by the Program Information Reporting System (PIRS) using data as of May 16, 2000

Vérification financière et de gestion des programmes sélectionnés de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI)

Préparé pour la Direction générale de la vérification et de l'évaluation par

Hallux Consulting Inc.

le 14 septembre 2000

Canada

Table des matières

Page

1.0 SOMMAIRE i

2.0 INTRODUCTION 1

3.0 OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION 3

4.0 PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE 4

5.0 OBSERVATIONS 6

5.1 Gestion générale des programmes 6

5.2 Contrôles de la planification financière 10

5.3 Mise en oeuvre des programmes par des prestataires de services en vertu de la Diversification des modes de prestation des services (DMPS) 13

6.0 CONCLUSIONS 16

7.0 RECOMMANDATIONS 19

8.0 PLAN D'ACTION 20

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN CADRE GÉNÉRAL DE CONTRÔLE DE LA GESTION 23

ANNEXE 2 : ADMINISTRATION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS PAR LA DGAAI COMPARATIVEMENT AUX PRATIQUES DE GESTION D'INDUSTRIE CANADA POUR LES SUBVENTIONS ET LES CONTRIBUTIONS 24

ANNEXE 3 : ADMINISTRATION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS PAR LA DGAAI COMPARATIVEMENT AUX ATTRIBUTS D'UN PROGRAMME BIEN GÉRÉ 26

ANNEXE 4 : PAIEMENTS DE CONTRIBUTION PAR PROGRAMME EN 1998-99 ET 1999-00 28

1.0 SOMMAIRE

Contexte

Cette vérification a été menée à la demande de la haute direction. Hallux Consulting Inc. s'est vu confier le contrat d'entreprendre le travail pour le compte de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE); la grande partie du travail sur le terrain a été effectué entre mars et mai 2000.

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer :

- si la gestion est raisonnablement certaine que les programmes sont bien gérés et qu'ils sont mis en oeuvre en temps opportun;
- s'il existe des contrôles appropriés de la planification financière pour la gestion des programmes; et
- si la gestion dispose des outils nécessaires pour assurer que les programmes offerts par les tiers (en particulier avec les ententes de diversification des modes de prestation des services (DMPS)) sont mis en oeuvre efficacement.

La vérification s'est penchée sur quatre programmes (Programme d'accès communautaire, Didacticiels, Cyberjeunes et VolNet) au sein de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI). Ces quatre programmes ont largement recours à des subventions et contributions dans le cadre de la prestation des programmes. Ces programmes comportent des sommes d'argent plutôt modestes, qu'on affecte à des groupes éducatifs, communautaires et à but non lucratif, qui en retour fournissent des fonds additionnels et offrent des services au public qui contribuent au succès national et international des programmes de la DGAAI. On a également tenu compte des pratiques d'établissement de contrats au sein de la Direction générale, au cours de la période 1995-2000.

Principales constatations

Les programmes de contributions de la DGAAI démontrent un bon nombre des attributs d'un programme bien géré, tel qu'il est défini par les pratiques de subventions et de contributions d'Industrie Canada[1] et le Bureau du vérificateur général[2]. Les employés sont enthousiastes à l'égard de leur travail. Le personnel travaille activement avec les participants aux programmes pour trouver des solutions aux questions qui surviennent inévitablement avec les nouveaux programmes.

Néanmoins, la vérification a cerné des lacunes en matière de fonction de contrôleur qui offrent des possibilités d'améliorer la gestion générale des programmes :

[1] Tel qu'il est énoncé dans *Subventions et Contributions à Industrie Canada – Pratiques de gestion*, mars 2000.
[2] Tel qu'il est défini dans le *Cadre d'évaluation des risques pour les programmes de subventions et de contributions*, ébauche de discussion, 7 mars 2000, préparé par le Bureau du vérificateur général en collaboration avec Industrie Canada.

- ***Les fonds réclamés par les bénéficiaires par anticipation et en fonction des budgets.*** Un montant total de 1,3M $ des 36M $ payés durant 1998-1999 et 1999-2000 en fonction des budgets plutôt que des niveaux d'activités réels.
- ***Les fonds n'étaient pas toujours administrés de façon uniforme conformément aux modalités et aux conditions établies pour les programmes de contributions.*** Les programmes PAC et VolNet sont administrés davantage comme des programmes de subventions.
- ***Les exigences stipulées dans la politique gouvernementale n'ont pas été respectées de façon adéquate.***
  Bien qu'il n'y ait aucun élément de preuve à l'appui d'une fraude ou d'un avantage personnel lié aux pratiques en place, la vérification a cerné plusieurs exemples d'un écart à la politique du Conseil du Trésor. En particulier :
  - En ce qui concerne l'***application des exigences contractuelles,*** les contrats examinés n'identifiaient pas toujours clairement des produits livrables et plusieurs cas ont été identifiés qui laissaient facilement supposer une relation employeur-employé.
  - Au chapitre de la ***gestion des exigences financières***, le personnel impliqué dans les programmes PAC et VolNet se concentrait davantage à déterminer si les coûts réclamés entraient dans le budget identifié, plutôt que de déterminer s'ils respectent la définition des coûts admissibles.
  - Sur le plan de la ***répartition des dépenses à un exercice financier***, les vérificateurs ont repéré des cas où des paiements anticipés dans un exercice donné avaient été imputés à l'exercice précédent (VolNet, CAP)
- ***Au moment de travailler avec des partenaires de diversification des modes de prestation des services (DMPS), les activités de paiement et de surveillance n'étaient pas conformes à la politique du gouvernement.*** On a cerné plusieurs cas où des paiements avaient été effectués pour des coûts qui n'étaient pas clairement définis comme étant admissibles, sans tenir compte suffisamment de la mesure dans laquelle les cibles des programmes avaient été réalisées.

Plusieurs facteurs contribuent aux pratiques soulignées ci-dessus. Au sein de la DGAAI, une grande importance est accordée à l'atteinte des objectifs fixés, sans porter une attention adéquate aux exigences de gestion financière du Conseil du Trésor et du Ministère. De plus, le personnel n'avait pas clairement compris toutes les exigences administratives liées aux programmes de contributions. Finalement, un nombre insuffisant de ressources à temps plein a été affecté à l'enveloppe salariale de la DGAAI, d'où le recours excessif à des contractuels qui ne connaissent pas bien les politiques et les pratiques de gestion financière du gouvernement.

CONCLUSION

D'après les résultats de la vérification, nous tirons les conclusions suivantes :

- La direction de la DGAAI était tellement concentrée à réaliser les cibles de rendement établies, qu'elle n'a pas porté assez d'attention à ses responsabilités en matière de fonction de contrôleur;
- Malgré le travail assidu du personnel en vue de mettre en oeuvre les programmes en temps opportun, la nature changeante des programmes et le temps requis pour forger les partenariats

nécessaires avec les autres organismes ont fait en sorte que la DGAAI n'était pas en mesure de mettre en oeuvre les programmes à l'intérieur des échéances fixées et conformément aux normes ministérielles;

- Bien qu'Industrie Canada possède des contrôles appropriés en matière de planification financière pour la gestion des programmes, la DGAAI n'a pas suivi adéquatement ces contrôles; et
- La DGAAI n'a pas utilisé la gamme d'outils et de mécanismes nécessaires pour veiller à ce que tous les programmes à l'étude, offerts par des tierces parties, soient mis en oeuvre efficacement.

Industrie Canada accepte les observations, les conclusions et les recommandations du rapport de vérification; à cet égard, le Ministère a élaboré un plan d'action pour renforcer l'imputabilité et les pratiques de gestion par les moyens suivants : des mesures de contrôle, la prestation de formation, une surveillance, des rapports, des projets additionnels d'examen et de vérification.

2.0 INTRODUCTION

En 1997, le gouvernement canadien s'est engagé à mettre l'infrastructure de l'information et du savoir à la portée de tous les Canadiens et Canadiennes d'ici l'an 2000, ce qui fera du Canada le pays le plus branché du monde. Depuis, cet engagement a été réitéré maintes fois, notamment dans le discours du Trône prononcé en octobre 1999. Industrie Canada, surtout par l'intermédiaire de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI), a joué un rôle de premier plan pour s'assurer que le gouvernement réalise les objectifs énoncés dans le programme de connectivité.

À cet égard, la DGAAI a lancé plusieurs programmes :

- ***Rescol***. Dans le cadre de ce programme, Industrie Canada travaille à accroître le niveau et l'étendue de la connectivité dans les écoles canadiennes, y compris les écoles et les bibliothèques des Premières nations.
- ***Programme d'accès communautaire (PAC)***. L'objectif principal de ce programme est de créer un accès public universel à Internet en établissant les points d'accès publics dans les collectivités urbaines éloignées, rurales et défavorisées.
- ***Ordinateurs pour les écoles***. Dans le cadre de ce programme, le matériel informatique usagé est remis à neuf au besoin pour ensuite être offert à titre de don aux écoles, aux bibliothèques et aux organismes sans but lucratif.
- ***Didacticiels***. Les principaux objectifs de ce programme consistent notamment à stimuler la croissance et le développement des industries canadiennes des nouveaux médias d'apprentissage et des applications Internet, à placer sur l'inforoute canadienne des produits canadiens de qualité en ce qui concerne les didacticiels et des applications d'accès public et à améliorer l'accès à Internet des écoles, des bibliothèques, des centres d'accès communautaire et des organismes bénévoles.
- ***VolNet***. Ce programme est ciblé spécifiquement au secteur bénévole à but non lucratif. Le programme a pour objectif de fournir un accès au matériel informatique, à Internet, aux nouvelles technologies de l'information, aux soutiens de réseau et à la formation.
- ***Cyberjeunes Canada International***. Ce programme offre aux diplômés en technologie de l'information des stages dans des pays du tiers monde pour les aider à accroître leur connectivité.
- ***Francophone Intranet***. Ce programme vise à desservir les collectivités francophones dans l'ensemble du Canada, surtout à l'extérieur du Québec.
- ***Les collections numérisées du Canada***. Ce programme a pour objet de permettre à des Canadiens âgés de 15 à 30 ans d'acquérir de l'expérience dans les domaines de l'entrepreneuriat et de la technologie en convertissant des collections d'importants documents canadiens sous un format numérique en vue d'une publication sur Internet.
- ***Camps de l'autoroute de l'information et de l'entrepreneurship***. Ce programme accorde un financement aux organismes qui exploitent des camps à l'intention des jeunes dans les domaines liés aux sciences, au genie et à la technologie.

La haute direction a demandé à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) de mener une vérification de la gestion de ces programmes, en accordant une importance particulière aux pratiques de gestion financière. Hallux Consulting Inc. s'est vu confier le contrat d'entreprendre le travail pour le compte de la DGVE.

3.0 OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

Les objectifs de cette vérification consistaient à déterminer :

- si la gestion est raisonnablement certaine que les programmes sont bien gérés et qu'ils sont mis en oeuvre en temps opportun;
- s'il existe des contrôles appropriés de la planification financière pour la gestion des programmes; et
- si la gestion dispose des outils nécessaires pour assurer que les programmes offerts par les tiers (en particulier avec les ententes de diversification des modes de prestation des services (DMPS)) sont mis en oeuvre efficacement.

4.0 PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a mis l'accent sur les programmes ayant une composante de subventions et de contributions dans le financement des programmes. Les programmes étaient les suivants :

- Programme d'accès communautaire;
- Didacticiels;
- Cyberjeunes; et
- VolNet.

Au cours des deux derniers exercices (1998-1999 et 1999-2000), l'enveloppe de subventions et de contributions de ces quatre programmes représentait environ 90 p. 100 du montant total de 36 millions de dollars[3] dépensé par la DGAAI. Dans le cadre de ces programmes, on a sélectionné 37 ententes de contribution aux fins d'examen. On a également effectué des visites sur place dans 25 organismes qui reçoivent des paiements de contribution directement ou par l'intermédiaire d'un partenaire de prestation des services d'Industrie Canada.

On a évalué les pratiques suivantes en regard de critères internes et externes : les pratiques utilisées pour traiter les enquêtes initiales de programmes, traiter les demandes, évaluer les projets, arriver à une recommandation de financement, établir une entente de contribution, administrer les ententes et surveiller les projets. Les exigences internes pour l'administration des subventions et des contributions sont énoncées dans le Manuel des politiques des programmes et le Manuel des procédures relatives aux programmes auxquels s'ajoutent les décisions du Conseil des programmes et des services, décisions qui sont communiquées aux gestionnaires des centres de responsabilité. Ces exigences sont aussi énoncées dans le document intitulé *Les subventions et les contributions à Industrie Canada—Pratiques de gestion*, publié en mars 2000. On a également comparé les pratiques utilisées par la DGAAI avec celles définies par le Bureau du vérificateur général, de concert avec Industrie Canada, dans l'ébauche de discussion intitulée *Cadre d'évaluation des risques pour les programmes de subventions et de contributions*, publiée le 7 mars 2000.

Dans le cadre de la vérification, on a examiné un échantillon de contrats visant la période 1995-2000 pour tous les programmes au sein de la DGAAI, y compris les quatre programmes énumérés ci-dessus. Durant la période en question, la DGAAI a attribué 11 836 contrats, dont la valeur totale se chiffre à 157 323 823 $. Au moyen de techniques d'échantillonage discrétionnaire, on a sélectionné, aux fins d'étude, 413 contrats dont la valeur s'élève à 79 459 486 $. Les pratiques utilisées dans l'octroi et l'administration de ces contrats ont été comparées avec les exigences énoncées dans la *Politique des marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Par ailleurs, les vérificateurs ont également comparé le cadre de contrôle de la gestion observé dans la DGAAI et ses programmes avec le cadre élaboré par Robert Anthony, John Dearden et

[3] Voir Annexe 4 pour une ventilation des dépenses de contribution par programme pour la période de 1998-1999 et de 1999-2000. Bien que les paiements réels effectués dans le cadre du Programme de didacticiels durant cette période étaient relativement faibles, au moment de sélectionner l'échantillon de la vérification, le budget dépassait 10 millions de dollars. Une grande partie de cette somme a été reportée à 2000-2001.

Vijay Goveindarajan dans le document intitulé *Management Control Systems* (voir Annexe 1 pour une brève description des éléments de ce cadre de contrôle de la gestion).

La grande partie du travail sur le terrain a été effectuée entre mars et mai 2000.

5.0 OBSERVATIONS

Les programmes de contributions de la DGAAI démontrent un bon nombre des attributs d'un programme bien géré, tel qu'il est défini par les Pratiques de subventions et de contributions d'Industrie Canada et le Bureau du vérificateur général. Toutefois, des lacunes en matière de fonction de contrôleur ont été identifiées dans les domaines de la gestion des programmes et des finances.

5.1 Gestion générale des programmes

Les pratiques de la DGAAI concernant la gestion des programmes de contributions ont été comparées avec les attributs énoncés dans les pratiques de gestion du Ministère pour les subventions et les contributions et avec ceux établis par le Bureau du vérificateur général. Cette comparaison (voir Annexe 2 et 3 respectivement) révèle que la DGAAI a adopté un bon nombre des pratiques identifiées comme étant des facteurs propices à des organisations bien gérées. Ces pratiques sont les suivantes :

- Pour tous les programmes de contributions, on prépare une explication des avantages du financement pour les bénéficiaires et on l'inclut dans le sommaire préparé pour le Conseil des programmes et des services d'Industrie Canada. Le rapport destiné au Conseil doit également indiquer le lien entre le projet spécifique et les objectifs généraux du programme.
- On établit des critères d'admissibilité détaillés pour tous les programmes. En général, c'est une tierce partie qui détermine l'admissibilité pour le compte d'Industrie Canada.
- On utilise une vaste gamme d'approches pour conseiller les requérants des programmes.
- On examine souvent les projets potentiels en lots pour que les projets les plus pertinents reçoivent un financement.
- Des ententes dûment signées sont mises en place entre Industrie Canada et les bénéficiaires. Les ententes décrivent clairement les responsabilités respectives.
- Les programmes sont ajustés lorsque les résultats s'écartent des attentes initiales.
- Les rapports de gestion sont très axés sur la réalisation des résultats (c.-à-d., somme totale dépensée à jour, nombre d'organismes connectés, nombre de jeunes recrutés, etc.).

Toutefois, il existe plusieurs domaines où le rendement n'atteint pas le niveau identifié pour des programmes bien gérés. Voici les domaines sujets à amélioration :

- Les agents de programmes doivent s'assurer que tous les fonds réclamés par les bénéficiaires de programmes servent à des fins admissibles : Des 36 millions de dollars payés sous forme de contributions durant les exercices de 1998-99 et de 1999-2000, un montant d'environ 1,3 million de dollars n'a pas été utilisé aux fins prévues initialement (strictement au cours de la période faisant l'objet du rapport). Les paiements correspondent aux budgets originaux plutôt qu'aux niveaux d'activité réels énoncés dans les ententes de contribution.
- Les programmes de contributions sont davantage gérés comme des programmes de subventions : Dans deux des quatre programmes à l'étude (PAC et VolNet), les fonds octroyés aux bénéficiaires ont été administrés d'une façon plus conforme à un programme de

subventions, plutôt que conformément aux modalités et aux conditions d'un programme de contributions.

Bien que le personnel travaille fort pour atteindre les cibles établies des programmes, plusieurs facteurs rendent cela difficile.

Il ressort clairement de nos discussions avec les gestionnaires de programmes qu'ils sont très centrés sur les cibles fixées pour leurs programmes et qu'ils font de leur mieux pour assurer que ces cibles soient réalisées à l'intérieur des échéances établies. Les employés sont enthousiastes à l'égard de leur travail. Les membres de l'équipe de vérification ont observé que le personnel travaille activement avec les participants aux programmes pour trouver des solutions aux questions qui surviennent inévitablement avec les nouveaux programmes.

Lorsqu'une approche ne fonctionne pas aussi rapidement que prévu, le personnel ajuste l'approche de prestation du programme de façon à ce que les cibles générales du programme puissent toujours être réalisées à l'intérieur des échéances globales. Par exemple, de nombreux programmes sont offerts de concert avec les ministères provinciaux. Toutefois, dans certaines provinces, on n'a pas pu conclure d'ententes. Par conséquent, dans ces provinces, des partenariats ont été établis avec les organismes de développement économique régional ou municipal ou avec d'autres tierces parties pour assurer la prestation de programmes tels que le PAC ou le Programme d'ordinateurs pour les écoles.

Des rapports réguliers sont fournis à la gestion supérieure de la DGAAI sur l'état d'avancement des programmes par rapport aux cibles initiales. Les cibles sont habituellement établies en fonction du nombre de connexions, du nombre de jeunes placés, etc.

Malgré ces efforts, la mise en oeuvre des programmes faisant l'objet de la présente vérification n'a pas procédé aussi rapidement que prévu au départ. Les premiers projets dans le cadre du Programme de didacticiels venaient juste de commencer dans le dernier trimestre de l'exercice 1999-2000, soit une année après la première annonce du programme. Cette situation a obligé de reporter la plupart des fonds destinés au programme à l'exercice 2000-2001 et au-delà. Une partie importante du financement destiné au PAC a été périmée et/ou reportée au cours des deux derniers exercices à cause des difficultés à conclure des ententes avec plusieurs provinces. Le nombre des connections en place et des ordinateurs fournis dans le cadre du programme VolNet se chiffre à environ 70 p. 100 des cibles initiales. Le niveau d'activité de Cyberjeunes accuse un léger retard par rapport au calendrier. La première moitié de l'exercice 1999-2000 a été consacrée à mettre en place l'infrastructure nécessaire au sein de la DGAAI et de ses partenaires de prestation, ce qui a retardé les efforts à repérer des jeunes pour occuper des stages dans d'autres pays.

La gestion de la DGAAI n'a pas adopté plusieurs facteurs du cadre de contrôle de gestion puisque ceux-ci étaient perçus comme des entraves à la réalisation des résultats visés à l'intérieur des échéances initialement établies. Par rapport au modèle général présenté à l'annexe 1, les éléments suivants ont été identifiés:

- ***Environnement externe*** : En grande partie, tous les programmes de contributions de la DGAAI sont offerts dans le cadre de partenariats avec d'autres organismes, dont la plupart sont des organismes sans but lucratif ou d'autres ordres de gouvernement. Cela est conforme avec l'objectif énoncé par le gouvernement en faveur d'une prestation des programmes par le recours à des partenariats, et avec la reconnaissance générale au sein du secteur public que les divers ordres de gouvernement doivent travailler ensemble pour traiter les questions complexes auxquelles font face les Canadiens.

  Cependant, la capacité de la DGAAI de contrôler ces parties est limitée. Tous les partenaires de l'entente engagent des ressources et, par conséquent, veulent avoir la capacité d'influencer l'orientation globale. Pour certains programmes, la contribution d'Industrie Canada est aussi faible que 20 p. 100 des ressources totales nécessaires. Dans un tel contexte, toutes les parties doivent être convaincues de la réalisation des objectifs généraux. Il faut souvent beaucoup de temps avant d'établir un consensus entre tous les partenaires. Par ailleurs, les cycles de planification et les échéances peuvent différer de façon non négligeable pour chacun des partenaires dans le cadre d'un programme particulier. Tous ces facteurs peuvent avoir une incidence importante sur les échéances nécessaires pour mettre en oeuvre un programme.

- ***Structure organisationnelle*** : Plus de 200 personnes travaillent actuellement au sein de la DGAAI[4]. Le budget salarial pour l'exercice 1999-2000, y compris celui pour les étudiants, se chiffrait à environ 6,7 millions de dollars. Pour l'exercice 1998-99, le budget était d'environ 8 millions de dollars. Le financement de base de la Direction générale couvre le salaire de seulement 39 postes de durée indéterminée à temps plein.

  L'établissement de partenariats et l'administration d'un éventail de programmes de contributions peuvent s'avérer très exigeant sur le plan des ressources. L'enveloppe budgétaire fournie pour les salaires ne suffit pas pour le nombre de ressources requises. La durée relativement courte des programmes financés (habituellement, un maximum de 3-4 ans à la fois) a également entraîné un grand nombre de détachements et d'employés nommés pour une période déterminée. Ces employés ont tendance à se déplacer vers d'autres possibilités où le financement est plus stable. Le degré élevé de roulement attribuable au niveau de détachements, les employés nommés pour une période déterminée et les ressources contractuelles - voilà autant de facteurs qui créent un plus grand potentiel d'une perte de mémoire organisationnelle et des difficultés à assurer la continuité avec les partenaires potentiels.

- ***Règles, facteurs et influences*** : La DGAAI offre ses services dans un contexte très dynamique. Un objectif clé est d'assurer que tous les canadiens soient branchés. La Direction générale a spécifiquement ciblé ses programmes aux personnes défavorisées qui peuvent être irréparablement oubliés. Les ordinateurs et la technologie axée sur le Web affichent le taux de pénétration le plus rapide parmi toutes les technologies développées jusqu'à présent. Quarante-sept jours pour une entreprise utilisant l'Internet représentent l'équivalent d'une année pour une entreprise traditionnelle.

[4]Ce chiffre est basé sur le Répertoire téléphonique d'Industrie Canada, disponible sur le Web, en date du 19 mai 2000.

Dans un tel contexte, une organisation doit faire preuve d'une grande flexibilité pour s'ajuster rapidement et pour recruter les ressources nécessaires en temps opportun. Tel qu'il est mentionné dans le rapport[5] du vérificateur général du Canada au Parlement, en avril 2000, le système de dotation de la fonction publique est axé sur les règles et il est inefficient. La dotation en personnel pour un nouveau poste qui doit être classifié, ce qui constitue la norme pour une organisation telle que la DGAAI, nécessite (en moyenne) 230 jours civils. De tels délais dans la classification et la dotation des postes peuvent gravement entraver la capacité de la DGAAI de mettre en place et d'exploiter un programme d'une manière opportune.

[5] 2000 - Rapport du vérificateur général du Canada-Chapitre 9, *La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités.*

5.2 Contrôles de la planification financière

Sur le plan des transactions individuelles, la réalisation des résultats est considérée comme le facteur le plus important.

Dans la majorité des programmes à l'étude, sur le plan des transactions individuelles, l'équipe de vérification a constaté des écarts à la politique gouvernementale. Il n'y a aucun élément de preuve à l'appui d'une fraude ou d'un avantage personnel lié à ces pratiques. Le personnel semble plutôt être motivé par un désir d'atteindre les objectifs des programmes à l'intérieur des échéances requises, ce qui donne lieu aux détours observés.

On a trouvé des exemples spécifiques d'un écart à la politique du Conseil du Trésor dans les domaines suivants :

- ***Application des exigences contractuelles*** : Les marchés doivent être attribués de façon à « résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics. »[6] Un examen de l'attribution des contrats a indiqué une grande utilisation des contrats à fournisseur unique et des préavis d'adjudication de contrat. Les contrats inférieurs à 25 000 $ résultant d'un concours étaient rares, et cela, malgré la directive du Conseil du Trésor d'utiliser un tel processus lorsque cela peut s'avérer rentable[7]. Plusieurs de ces contrats ont été subséquemment modifiés jusqu'à 100 000 $. Dans un cas, le préavis d'adjudication de contrat énumérait des compétences qui n'étaient pas incluses dans le curriculum vitae de la personne qui avait obtenu le contrat.

  Les contrats n'étaient pas toujours structurés de façon à identifier clairement des produits livrables pour rendre compte des progrès et effectuer des paiements. Dans un cas, les experts-conseils avaient été embauchés à la suite d'une autorisation verbale et, lorsque la facture avait été soumise pour le travail, aucun contrat écrit n'a été trouvé en place.

  De plus, la *Politique des marchés* exige qu'une relation employeur-employé ne résultera pas au moment d'attribuer un contrat pour les services des individus. Dans le même ordre d'idées, l'utilisation des services d'aide temporaires doit être réservée aux situations qui ne dépassent pas 20 semaines, et pour lesquelles il n'est pas possible d'assigner des services publics. Dans le cadre de notre examen des contrats sur la période de 1995 à 2000, nous avons identifié plus de dix cas où les individus avaient un contrat après un autre, dont le plus long couvrait presque cinq ans. La nature des tâches et la proportion du temps que les individus consacraient à la DGAAI étaient telles qu'on pouvait facilement supposer une relation employeur-employé.

---

[6] Secrétariat du Conseil du Trésor - *Politique sur les marchés*.

[7] L'alinéa 10.2.3 de la *Politique sur les marchés* déclare : « L'exception b) fixe des limites monétaires précises au-dessous desquelles une autorité contractante peut se dispenser de recourir à un appel d'offres. Toutefois, les autorités contractantes doivent lancer des appels d'offres lorsqu'il est économique de le faire. Si l'on estime que le marché proposé dépasse les plafonds indiqués, l'autorité contractante doit lancer un appel d'offres. »

- ***Gestion des exigences financières des programmes de contributions :*** Toutes les ententes de contribution qu'Industrie Canada a conclues dans le cadre de la prestation des programmes qui relèvent de la DGAAI comptent des modalités et des conditions clairement définies. Les ententes énoncent les ressources que les partenaires de la DGAAI devraient engager au projet, ainsi que les cibles à atteindre. Toutes les ententes décrivent les coûts admissibles pour lesquels les bénéficiaires peuvent être remboursés.

  L'équipe de vérification a constaté que, dans le cadre de deux programmes (PAC et VolNet), le personnel des programmes se concentrait davantage à déterminer si les coûts réclamés entraient dans le budget identifié, plutôt que de déterminer s'ils respectent la définition des coûts spécifiques. Une forte dépendance était placée à l'endroit des bénéficiaires pour l'identification des coûts admissibles sans que le personnel fasse un suivi ou des vérifications ponctuelles. Plusieurs bénéficiaires du programme VolNet ont réclamé exactement le montant du budget, même si les coûts réels étaient plus ou moins inférieurs aux coûts indiqués dans les budgets. À la lumière des constatations préliminaires de la présente vérification, le personnel du programme Cyberjeunes a pris les mesures nécessaires pour instituer des vérifications ponctuelles des dossiers financiers des bénéficiaires du programme. Certains participants au programme avaient d'excellents dossiers financiers et pouvaient facilement identifier leurs coûts admissibles. D'autres doivent améliorer leurs propres processus afin de respecter les exigences d'Industrie Canada.

- ***Répartition des dépenses à un exercice financier*** : La politique[8] du gouvernement exige d'imputer à l'exercice précédent, seulement dans des circonstances exceptionnelles, des avances pour les dépenses admissibles prévues au cours du prochain exercice dans le cadre d'une entente de contribution. Le cas échéant, l'avance ne doit pas dépasser les dépenses que le bénéficiaire prévoit engager au cours du mois d'avril de l'exercice suivant. Dans l'administration des contrats de biens et de services, les coûts doivent être affectés à l'exercice dans lequel les biens ou les services ont été reçus. Les acomptes doivent être effectués à la suite de l'atteinte des échéances établies. Nous avons constaté des écarts à ces politiques dans l'administration des ententes de contribution et dans l'administration des contrats de biens et de services :

  - Dans le cadre du programme VolNet, un paiement a été effectué vers la fin de mars 1999 pour réserver 2 400 ordinateurs aux fins d'une livraison au début du prochain exercice. Le premier de ces 2 400 ordinateurs a été expédié en juillet 1999 et le dernier en mars 2000. Les paiements supplémentaires durant l'exercice 1999-2000 étaient suffisants pour répondre à la demande, d'après l'expérience antérieure, pour cinq mois dans le prochain exercice.
  - Durant le quatrième trimestre de l'exercice 1999-2000, un engagement a été établi avec un autre ministère fédéral dans l'optique de conclure une entente pour des travaux à exécuter durant l'exercice 2000-2001. Les fonds étaient supposés aller dans un compte d'attente et retirés au besoin. Les fonds qui n'étaient pas dépensés au 31 mars 2001 devaient être

[8]Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la fonction de contrôleur, Chapitre 2-12, *Politique sur les paiements de transfert*, diffusée le 15 octobre 1996. La nouvelle *Politique sur les paiements de transfert*, diffusée le 1er juin 2000, compte une exigence similaire.

remis à la DGAAI en avril 2001. Or, l'engagement a été annulé lorsque l'autre ministère gouvernemental a refusé de signer l'entente proposée.

- Un grand nombre des contrats liés au PAC ont été attribués à la fin de l'exercice 1999-2000, ce qui montre que 80 p. 100 du travail connexe serait complété en quelques jours. L'autre partie devait être menée à bien avant la fin du prochain exercice. La Direction générale du contrôleur a manifesté des préoccupations à l'égard de ces contrats, ce qui a donné lieu à l'émission de moins de paiements.

Plusieurs facteurs ont contribué à rendre les pratiques incompatibles avec les exigences du Conseil du Trésor. Parmi ces facteurs, mentionnons les suivants :

- ***Structure organisationnelle*** : Comme on l'a indiqué précédemment, la DGAAI dispose d'un grand nombre de ressources contractuelles. Ces contractuels sont beaucoup moins susceptibles d'être au courant des exigences de la politique gouvernementale en ce qui concerne la passation des marchés et la prestation des programmes gouvernementaux, en particulier les programmes de contributions, ce qui explique les pratiques observées par l'équipe de vérification. Par contre, vu leur manque de familiarité avec les normes du gouvernement sur la prestation de ces types de programmes, ces individus peuvent être mieux en mesure d'identifier d'autres façon de procéder pour réaliser les objectifs escomptés des programmes lorsque les approches initiales s'avèrent insuffisantes.

- ***Règles, facteurs et influences :*** L'environnement dans lequel la DGAAI offre ses programmes est en évolution constante. De plus, tous les programmes sont nouveaux et les résultats sont difficiles à prévoir, surtout à court terme.

  Dans un tel environnement, la planification détaillée à court terme (plusieurs mois à l'avance) peut s'avérer problématique. Il est peu probable que les événements surviennent d'une manière prévisible. Tout événement peut avoir une incidence importante sur les échéances prévues des programmes, par exemple si les partenaires potentiels prennent plus de temps que prévu pour arriver à une décision ou s'il y a des délais d'approbation à n'importe quel niveau en ce qui concerne la conception d'un programme.

  De façon générale, les processus de planification du gouvernement fédéral ont un délai d'exécution relativement long. Le processus d'allocation de ressources commence habituellement en septembre, avant le prochain exercice. Outre le fait de réduire les exigences globales, il est difficile d'apporter des modifications substantielles une fois que les prévisions ont été fournies.

  Pour la prestation de la plupart des programmes, ces types de processus sont adéquats. Par contre, pour la DGAAI, ces processus se sont avérés contraignants. Les employés ont pris des mesures pour assurer que les objectifs des programmes poursuivent leur avancement, tout en minimisant le montant des fonds qui périmeront et qui, par conséquent, ne leur seront plus disponibles pour la durée du programme.

- ***Culture et climat :*** Les employés et les gestionnaires au sein de la DGAAI sont très enthousiastes à l'égard de leur travail et des résultats de ces programmes. Dans le cadre de la

présente vérification, les membres de l'équipe de vérification ont observé une attitude « gagnante » chez les gestionnaires et les employés. Toutefois, bon nombre d'entre eux ont commenté le volume de travail élevé et le manque de temps pour vérifier certains aspects. Le temps est considéré comme le facteur essentiel. Ils estiment qu'ils n'ont pas le temps de s'arrêter et de confirmer les exigences du cadre stratégique du gouvernement qui s'appliquent à la passation des marchés et à l'administration des ententes de contribution. Le nombre élevé des entrepreneurs qui agissent à titre d'agents de programmes, comme on l'a mentionné précédemment, de pair avec le niveau de roulement élevé qui en résulte, ne font qu'accentuer ce problème.

5.3 Mise en oeuvre des programmes par des prestataires de services en vertu de la Diversification des modes de prestation des services (DMPS)

La gestion se concentre sur la façon dont les partenaires de DMPS contribuent à la réalisation générale des objectifs de programmes. Toutefois, elle ne porte pas assez d'attention sur la question quant à savoir si les activités de mise en oeuvre sont menées conformément aux politiques et pratiques de la gestion financière du gouvernement et aux modalités et conditions des ententes.

La gestion de la DGAAI semble s'intéresser principalement à voir un progrès marqué vers les cibles établies avec les partenaires, au lieu d'assurer que chaque partenaire s'acquitte de ses obligations contractuelles spécifiques. La suivi des partenaires est très limité. Les programmes PAC et Volnet exigent actuellement peu d'information pour appuyer adéquatement les réclamations faites en vertu des ententes de contribution. Par conséquent, les agents de programmes ne sont pas en mesure de porter un jugement éclairé quant à savoir si les partenaires DMPS ont rempli leurs responsabilités conformément aux modalités et aux conditions des ententes.

On a identifié plusieurs cas où des paiements ont été effectués pour des coûts qui n'étaient pas clairement définis comme admissibles par l'entente de contribution :

- Les paiements à un partenaire de PAC étaient supérieurs de 646 000 $ à la part des coûts admissibles d'Industrie Canada en 1998/99, et de 35 200 $ à la part d'Industrie Canada en 1999/00. Les paiements en 1998/99 ont correspondu au maximum annuel énoncé dans l'entente de contribution. D'après les directives de la DGAAI, une deuxième facture en 1999/00, qui aurait jumelé les paiements avec le maximum énoncé dans l'entente, n'a pas été soumise par le partenaire de PAC tel que prévu initialement à la fin de l'exercice.

  Chaque année, le nombre des sites admissibles à une aide financière était moindre que la cible pour la période. Il est entendu que les ententes verbales au niveau opérationnel qui n'ont jamais été officialisées et approuvées par les deux parties, ont permis plus de flexibilité dans l'utilisation possible des fonds et dans la détermination des fonds de contrepartie jugés acceptables.

- Un des partenaires de VolNet, dont les dossiers ont fait l'objet de la vérification, a été remboursé pour certains coûts inadmissibles. Des discussions ont été entamées entre le partenaire de VolNet et la DGAAI pour recouvrer ces coûts.

- Dans le cadre du programme Cyberjeunes, un membre de coalition n'avait pas une documentation adéquate pour prouver le bien-fondé des dépenses réclamées.

On a noté d'autres cas où des paiements ont été effectués aux partenaires de DMPS sans tenir compte suffisamment de la mesure dans laquelle les cibles des programmes avaient été réalisées :

- Dans le cadre du programme PAC Jeunesse, les paiements effectués à un partenaire ont dépassé les coûts engagés de plus de 100 000 $ en 1998/99 et ont dépassé de 40 000 $ les dépenses réelles en 1999/00. De plus, les heures requises fournies représentaient seulement environ 75 p. 100 de la cible et le temps moyen par jeune était considérablement moins que ce qui avait été prévu. Les paiements suivaient plutôt les maximums annuels énoncés dans l'entente.

- Un partenaire du PAC a reçu plus de 16 000 $ pour établir deux sites dans différentes municipalités. Seul un ordinateur a été subséquemment installé dans chaque lieu. Dans les deux cas, la disponibilité au public n'a pas été annoncée comme étant nécessaire. Aucune documentation détaillant l'entente n'a pu être retracée dans les dossiers de la DGAAI.

- Dans la première ronde du programme VolNet (qui a été menée à bien en mars 2000), le nombre des connexions établies représentait environ 70 p. 100 des cibles initiales. Bien qu'on ait ajusté certains paiements aux organismes bénévoles pour tenir compte des attentes moins élevées, les réductions n'étaient pas proportionnelles au nombre réel de connexions comparativement à la cible initiale.

Certaines ententes signées pour les programmes faisant l'objet de la présente vérification ne comportent pas de dispositions pour ajuster les paiements si les cibles prévues ne sont pas réalisées. En général, chaque partenaire devait être remboursé pour tous les coûts admissibles engagés jusqu'à concurrence d'un montant plafond, sans aucune référence directe à la réalisation de cibles spécifiques.

Dans les programmes PAC et VolNet, nous avons repéré des exemples où les résultats prévus avaient été surestimés dans les rapports internes de la gestion de la DGAAI. Toutefois, aucune situation de ce genre n'a été relevée dans les rapports externes. Les chiffres du PAC comprenaient des sites pour lesquels un paiement avait été effectué au partenaire, mais qui n'avaient pas encore été mis sur pied. Plusieurs erreurs différentes ont été constatées dans les chiffres de connexions déclarés par VolNet. Nous avons trouvé d'autres cas où le nombre de branchements déclaré au terme du programme VolNet englobait : les branchements qui étaient prévues plusieurs mois après la fin de l'entente de contribution; les organismes qui avaient déjà une connexion Internet au départ, mais qui ont participé à la formation; et des chiffres prévus plutôt que réels.

Voici les principaux éléments du cadre de contrôle de la gestion qui appuient ces constatations :

- ***Règles, facteurs et influences*** : Comme on l'a mentionné précédemment, les employés ont pris toutes les mesures possibles pour assurer que les objectifs des programmes poursuivent leur avancement, tout en optimisant l'utilisation des ressources approuvées.

- ***Culture et climat***. Tel qu'on l'a indiqué précédemment, les gestionnaires et les employés de la DGAAI ont une attitude « gagnante ». Il est entendu qu'il faut faire preuve de flexibilité au moment de traiter avec les partenaires si on veut avoir une relation à long terme. Les partenaires, surtout ceux dans le secteur à but non lucratif, doivent croire qu'ils n'auront aucun manque à gagner à la suite d'une participation à la prestation d'un programme du gouvernement fédéral.

  En outre, les employés font face à une pression considérable pour démontrer qu'ils accomplissent des progrès vers l'atteinte des cibles. Avec un temps limité et des ressources minimes, ils mettent l'accent sur les mesures susceptibles de les aider à atteindre les cibles et ils consacrent peu de temps pour confirmer que tous les partenaires de prestation ont rempli toutes leurs obligations.

6.0 CONCLUSIONS

Les programmes de contributions de la DGAAI démontrent un bon nombre des attributs d'un programme bien géré, tel qu'il est défini par les pratiques de subventions et de contributions d'Industrie Canada et le Bureau du vérificateur général. Même s'il y a eu des délais dans la mise en oeuvre des programmes, ces retards sont attribuables, en grande partie, aux défis inhérents qu'implique le travail intensif avec des tiers et les problèmes de croissance liés à tout programme nouveau ou changeant.

Il existe, toutefois, des possibilités d'amélioration dans les pratiques de gestion des finances et des programmes de la DGAAI, tant sur le plan des programmes de contributions que sur le plan des pratiques de passation des marchés. Voici les possibilités spécifiques de changement :

- ***Assurer un meilleur alignement entre le cadre de gestion applicable et l'environnement dans lequel la DGAAI essaye de fournir ses programmes*** : La DGAAI s'efforce de fournir des programmes nouveaux et changeants dans des échéances serrées. La Direction générale fait figure de pionnière au sein d'Industrie Canada avec la manière dont elle a forgé des partenariats fructueux avec une gamme d'organismes bénévoles et sans but lucratif.

  Le gouvernement reconnaît qu'il doit moderniser ses structures pour se doter d'une administration prête à relever les défis du XXIe siècle[9]. Toutefois, comme l'indique le vérificateur général dans son rapport d'avril 2000, cela n'est pas facilement réalisable. Les lois, la jurisprudence et les années de procédure parlementaire - voilà autant de facteurs qui ont façonné le cadre de gestion dans lequel les programmes sont actuellement offerts.

- ***Assurer une meilleure reconnaissance des exigences en matière de ressources humaines liées à la prestation de la gamme des programmes qu'utilise la DGAAI pour atteindre ses cibles*** : Au moment de la conception des programmes, des ressources insuffisantes ont été affectées à l'enveloppe salariale. En réponse directe à ce manque, la gestion a utilisé les fonds de fonctionnement disponibles et a embauché un nombre important de ressources contractuelles. Pour assurer la continuité dans la prestation des programmes et pour profiter des connaissances que ces personnes ont acquises, plusieurs entrepreneurs ont obtenu une série de contrats au sein de la Direction générale ou ont rempli des rôles similaires à ceux d'un employé du gouvernement.

  Certes, le programme n'aurait pas pu être offert sans recourir à un niveau important de ressources contractuelles. Toutefois, il existe un certain nombre de risques liés à l'utilisation de ressources contractuelles de cette manière. De telles ressources sont moins susceptibles d'être au courant des exigences de la politique gouvernementale pour la passation des marchés et la prestation des programmes de contributions. Il faut fournir une formation pour surmonter ce manque de connaissances. Or, faute de temps et de ressources humaines, tel n'a

[9] *Repenser le rôle de l'État : Un gouvernement pour les Canadiens*, 20 février 1997.

pas été le cas. De plus, le taux de roulement parmi ces ressources est susceptible d'être considérablement plus élevé chez les employés nommés pour une période indéterminée.

Il mérite de souligner que la nouvelle *Politique sur les paiements de transfert*[10] du Secrétariat du Conseil du Trésor exige que les ministères soient dotés « de la capacité d'exécuter et d'administrer efficacement les programmes de paiements de transfert, y compris sur les plans de la surveillance, de l'apprentissage et de la formation. » La mise en oeuvre de cette nouvelle politique par Industrie Canada servira à aborder plusieurs des questions identifiées dans le cadre de notre vérification.

- ***Assurer une meilleure compréhension des forces et des limites des programmes de subventions par rapport aux programmes de contributions, ainsi que des structures de programme requises pour mettre en oeuvre chacun d'eux avec succès*** : Les subventions et les contributions sont des outils précieux que le gouvernement utilise pour favoriser les objectifs de programmes et de politiques approuvés par le gouvernement fédéral. Les deux sont considérées comme des paiements de transfert et, lorsqu'elles sont accordées à des entreprises non commerciales, elles ne sont pas obligées d'être remboursées. Cependant, il existe d'importantes différences dans la façon dont chaque type de programme est administré. Les subventions ne font pas l'objet d'une vérification pour évaluer si les fonds sont dépensés exactement tel qu'il est stipulé dans l'entente; cependant, l'admissibilité et le droit peuvent faire l'objet d'une vérification. Les contributions, pour leur part, sont accordées à des individus ou à des organismes pour des fins spécifiques en vertu d'une entente écrite et elles sont sujettes à des vérifications.

  Un programme de subventions exige moins d'infrastructure pour être administré, mais ne fournit pas le même niveau d'imputabilité. Par contre, un programme de contributions est beaucoup plus dispendieux sur le plan de l'administration. Avant d'autoriser chaque paiement, le personnel du programme doit être satisfait de la conformité des montants réclamés aux modalités et aux conditions de l'entente de contribution.

  Industrie Canada a choisi d'utiliser des programmes de contributions pour les paiements de transfert administrés par la DGAAI, mais les ressources humaines affectées pour appuyer les programmes ne correspondaient pas aux besoins. Il faut d'emblée garder à l'esprit la politique du gouvernement à l'effet de « gérer les paiements de transfert en tenant compte des risques, de leur complexité, de l'obligation d'obtenir des résultats et d'utiliser judicieusement les ressources »[11] au moment de concevoir un programme quelconque qui implique des subventions et/ou des contributions et de décider lequel des deux mécanismes de financement s'avérera optimal.

[10] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les paiements de transfert*, 1er juin 2000.

- ***Une meilleure reconnaissance de leurs responsabilités en matière de fonction de contrôleur par les employés de tous les niveaux au sein de la DGAAI.*** Au cours des dernières années, le gouvernement a placé une importance accrue sur la gestion axée sur les résultats, plutôt que sur les ressources entrant dans la production, les activités et les extrants. Parallèlement, le gouvernement a indiqué clairement que tous les gestionnaires ont des responsabilités en matière de fonction de contrôleur dans le but d'atteindre les niveaux nécessaires de contrôle et d'imputabilité pour la gestion des deniers publics.[11]

  La DGAAI a trop mis l'accent sur l'atteinte des cibles établies pour les programmes, au détriment de ses responsabilités en matière de fonction de contrôleur. Il faut un meilleur équilibre entre la réalisation des résultats et le respect des rensponsabilités en matière de fonction de contrôleur pour que la DGAAI dispose d'un cadre de gestion conforme à celui énoncé par le gouvernement dans le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.*

  À la lumière de ce qui précède les conclusions suivantes se dégagent:

  - La direction de la DGAAI était tellement concentrée à réaliser les cibles de rendement établies, qu'elle n'a pas porté assez d'attention à ses responsabilités en matière de fonction de contrôleur;

  - Malgré le travail assidu du personnel en vue de mettre en oeuvre les programmes en temps opportun, la nature changeante des programmes et le temps requis pour forger les partenariats nécessaires avec les autres organismes ont fait en sorte que la DGAAI n'était pas en mesure de mettre en oeuvre les programmes à l'intérieur des échéances fixées et conformément aux normes ministérielles;

  - Bien qu'Industrie Canada possède des contrôles appropriés en matière de planification financière pour la gestion des programmes, la DGAAI n'a pas suivi adéquatement ces contrôles; et

  - La DGAAI n'a pas utilisé la gamme d'outils et de mécanismes nécessaires pour veiller à ce que tous les programmes à l'étude, offerts par des tierces parties, soient mis en oeuvre efficacement.

[11] Voir le *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada*, octobre 1997.

7.0 RECOMMANDATIONS

À la lumière des possibilités d'amélioration identifiées pour les pratiques de gestion financière et de programme au sein de la DGAAI, les recommandations suivantes sont formulées aux fins d'étude :

- Le SMA, STIT et le directeur général, AAI devraient assurer la mise en place d'une structure d'imputabilité, dans le contexte de la fonction moderne de contrôleur, afin d'assurer que tout le personnel observe les politiques et les pratiques de gestion financière du gouvernement.

- Le directeur général, AAI devrait soumettre une proposition au Conseil des programmes et services qui, à son tour, devrait fournir un avis au ministre sur la question quant à savoir si les programmes de la DGAAI doivent être fournis sous forme de subventions ou de contributions, tout en reconnaissant pleinement les risques et les limites de chaque option, et devrait chercher à obtenir les ressources humaines qui correspondent à l'option choisie.

- Le directeur général, AAI devrait veiller à ce que tous les employés et les ressources contractuelles, qui administrent les contrats et/ou les ententes de contribution, connaissent et suivent la politique gouvernementale pertinente.

- Le directeur général, AAI devrait assurer qu'un système de suivi adéquat est mis en place pour tous les programmes de la DGAAI.

- Le directeur général, AAI devrait assurer que les partenaires qui offrent un programme au nom d'Industrie Canada sont bien renseignés sur le cadre de gestion financière nécessaire pour la gestion du programme.

8.0 PLAN D'ACTION

Réponse de la gestion - Commentaires généraux

Industrie Canada accepte les observations, les conclusions et les recommandations du rapport de vérification; à cet égard, le Ministère a élaboré un plan d'action pour renforcer l'imputabilité et les pratiques de gestion par les moyens suivants : des mesures de contrôle, la prestation de formation, une surveillance, des rapports, des projets additionnels d'examen et de vérification.

Nonobstant les résultats positifs des programmes de la DGAAI, les résultats de la vérification indiquent les cas où les normes ministérielles de gestion des finances et des programmes n'ont pas été respectées. La vérification a décelé que les programmes de contributions de la DGAAI démontrent un bon nombre des attributs d'un programme bien géré, tel qu'il est défini par les Pratiques de subventions et de contributions d'Industrie Canada et le Bureau du vérificateur général; cependant, des lacunes en matière de fonction de contrôleur ont été identifiées, présentant l'occasion d'améliorer la gestion globale des programmes. Ces lacunes de fonction de contrôleur seront abordées dans le plan d'action qui suit, à titre d'une réponse d'ensemble aux recommandations formulées dans le rapport de vérification.

Industrie Canada valorise beaucoup le rôle essentiel que joue la fonction de vérification interne en vue d'assurer que les pratiques de gestion des finances et des programmes du Ministère respectent les niveaux optimaux de la fonction moderne de contrôleur.

Plan d'action

Mesures immédiates :

1. On rappellera à tous les gestionnaires et employés de leur responsabilité et de leur imputabilité en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques et de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

   Le pouvoir lié aux finances, à la passation de marchés et aux programmes sera retiré temporairement de tous les gestionnaires et administrateurs impliqués dans le Programme d'accès communautaire (PAC) et le programme VolNet. Le pouvoir de signature sera réinstallé après la prestation des cours sur les pouvoirs d'attribuer des contrats et de signer des documents financiers, fournis par la Direction générale du contrôleur, ainsi que d'un cours sur la prestation de programmes offert par la Direction générale des programmes et des services (DGPS). Le Ministère fournira cette formation à tous les employés affectés des programmes PAC et VolNet avant la fin d'octobre 2000. Tous les autres gestionnaires, agents de programmes et administrateurs de la DGAAI participeront à cette formation, dans un délai raisonnable.

   D'ici là, le sous-ministre adjoint, Spectre, technologies de l'information et télécommunications (STIT) exercera les pouvoirs requis en ce qui concerne le programme PAC et le programme VolNet.

En reconnaissance des progrès accomplis en vue d'améliorer leurs pratiques de gestion des finances et des programmes au cours de la dernière année, le pouvoir de signature restera en place pour les programmes Cyberjeunes et Didacticiels, car ces programmes ne comportent pas les plus graves lacunes en matière de fonction de contrôleur repérées dans le cadre de la vérification.

2. Le Ministère entamera un examen mesuré, d'un point de vue juridique, des projets, accords et contrats de la DGAAI. Un rapport d'étape sera présenté au Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) d'ici janvier 2001.

3. La DGAAI examinera tous les paiements en regard des réclamations, cernera tous les trop-payés ou les remboursements des coûts inadmissibles, et fournira les résultats de l'examen et un plan d'action au Conseil des programmes et des services (CPS) d'ici décembre 2000.

4. La DGAAI consultera et demandera que la Direction des services juridiques d'Industrie Canada autorise tous les accords et mise en marché de la DGAAI qui dépassent 5 000 $, avant que ces derniers ne soient signés par les gestionnaires de programmes. Cette mesure sera examinée en juillet 2001.

5. Tous les directeurs de la DGAAI s'engageront d'emblée dans une consultation avec les Services juridiques et la Direction générale du contrôleur, au sein d'Industrie Canada, en ce qui concerne les projets et les contrats proposés avant de faire tout engagement verbal ou écrit avec des tierces parties, afin d'assurer la pleine conformité aux politiques, aux lignes directrices et aux exigences légales à mesure que ces accords et ces projets contractuels sont mis au point.

6. Le Directeur général de la vérification et de l'évaluation entamera une vérification interne d'un échantillon de projets pilotes (non couverts par la vérification) de la DGAAI; cette vérification devra être menée à bien à l'intérieur de 60 jours.

7. Le pourcentage de retenue pour tous les programmes de la DGAAI sera d'au moins 10 p. 100, en conformité avec la pratique conventionelle du Ministère. Ce pourcentage offre au Ministère une certaine protection en cas de trop-payés.

8. La DGAAI mènera à bien, dès que possible, la dotation des postes d'agent financier (FI-3) et d'agent de négociation des contrats (PG-3) afin de fournir des conseils éclairés et objectifs, ainsi qu'un soutien aux gestionnaires de la DGAAI dans l'exercice de leurs fonctions. Ces agents relèveront provisoirement de la Direction générale du contrôleur. Cette mesure sera examinée en juillet 2001.

***Mesures à moyen terme* :**

9. La DGAAI examinera sa conception organisationnelle et présentera, d'ici novembre 2000, un rapport au CPS. Le rapport portera sur les questions telles que la suffisance des ressources affectées à l'enveloppe salariale et la suffisance des compétences au sein du personnel. Le CPS examinera le rapport et fera des recommandations au CMVE.

10. La DGAAI préparera une évaluation pour déterminer si elle utilise l'instrument approprié (subvention, contribution ou contrat) pour la prestation de ses programmes et présentera ses constatations au CPS d'ici décembre 2000. Le CPS examinera le rapport et offrira des conseils au sous-ministre à ce sujet.

11. La DGAAI établira un plan de surveillance qui se conforme aux exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Le plan de surveillance sera présenté au CPS en décembre 2000, aux fins d'approbation.

***Mesure à long terme* :**

12. Une vérification de conformité des programmes de la DGAAI sera effectuée à titre de suivi, avec un rapport final d'ici septembre 2001. Entre-temps, la DGAAI fournira une certification écrite, sur une base trimestrielle, au sous-ministre adjoint, STIT, que ses programmes sont gérés de manière appropriée et que les fonds sont déboursés prudemment et conformément aux modalités et conditions des programmes et à toutes les politiques et exigences légales pertinentes.

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN CADRE GÉNÉRAL DE CONTRÔLE DE LA GESTION

Voici les sept principaux éléments d'un cadre général de contrôle de la gestion (CCG)[12] :

- ***Facteurs externes***. Ce premier élément du CCG détermine comment l'organisme détecte son environnement, comment il réagit à celui-ci et quelles mesures ont été prises pour gérer cet environnement.

- ***Structure organisationnelle.*** Cet élément du CCG considère comment l'autorité et les responsabilités sont alignées et comment les décisions sont prises.

- ***Règles, facteurs et influences.*** Cet élément identifie le cadre de politique dominant et détermine si ce dernier appuie les résultats visés.

- ***Culture et climat***. Cet élément du CCG tient compte des valeurs et des normes de l'organisme et détermine si elles sont conformes aux résultats visés et si elles les appuient.

- ***Planification.*** Cet élément recherche les lacunes et les liaisons appropriées entre la planification stratégique, la planification annuelle et le processus de révision.

- ***Exécution.*** Cet élément examine les mécanismes utilisés pour assurer la mise en oeuvre efficace des activités opérationnelles.

- ***Évaluation.*** Ce dernier élément considère la façon dont le rendement est évalué, ainsi que la qualité de cette information et son usage.

[12] Adapté de l'ouvrage d'Anthony, Robert, John Dearden et Vijay Govindarajan, 1965, *Management Control Systems*, Boston, Irwin Press.

ANNEXE 2 : ADMINISTRATION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS PAR LA DGAAI COMPARATIVEMENT AUX PRATIQUES DE GESTION D'INDUSTRIE CANADA POUR LES SUBVENTIONS ET LES CONTRIBUTIONS[13]

Attribut	Administration des programmes de contributions par la DGAAI
• **Enquête initiale (facultative)** o Appel, visite, lettre, courriel o Prestation d'information essentielle sur le programme o Formulaire de demande	• L'information est fournie aux participants éventuels aux programmes sous une variété de formats. Un mécanisme clé représente les contacts des agents de prestation à tierce partie avec des auditoires cibles potentiels. Parmi les autres mécanismes utilisés, mentionnons les brochures, les contacts directs et l'information sur le site Web de Rescol.
• **Demande officielle** o Demande dûment signée (peut être une lettre) o Information justificative fournie (selon les exigences de programme) o Assignation du numéro de dossier o Information de base entrée dans le système d'information ministériel o Lettre envoyée à un requérant ayant des renseignements manquants	• Processus de demande pour chaque programme qui exige la soumission d'information justificative. • Tous les requérants retenus qui reçoivent le financement directement d'Industrie Canada se voient attribuer un numéro de dossier qui peut être suivi par le biais du système financier d'Industrie Canada. Des bases de données individuelles sont utilisées pour suivre les indicateurs de rendement liés aux projets.
• **Évaluation de projet** o Admissibilité du requérant ou du projet o Viabilité o Besoin d'aide o Avantages pour le Canada o Analyse de l'environnement o Consultations avec les autres ministères gouvernementaux	• Utilisation intensive des groupes consultatifs composés de personnes averties afin d'évaluer les projets individuels par rapport aux critères établis qui énoncent les candidats admissibles, à quelles conditions, à quelles fins et pour quels montants.
• **Recommandation/Approbation** o L'agent de recommandation remplit et signe le Formulaire de sommaire de projet (FSP). o Le FSP doit fournir la pleine justification de la contribution. o Le pouvoir délégué examine le FSP. o L'engagement des fonds est autorisé en vertu de l'article 32 de la LGFP par la signature du pouvoir délégué. o Si la contribution est supérieure à 500 000 $, le FSP est soumis au Conseil des programmes et des services. o Le Conseil des programmes et des services effectue un examen d'intégrité. o Si le Conseil des programmes et des services appuie la recommandation, le projet est soumis au pouvoir délégué aux fins d'une approbation. o Le système d'information ministériel est mis à	• Le FSP est rempli et signé à tous les niveaux requis pour tous les projets approuvés. • Les systèmes d'information ministériels sont mis à jour au besoin. • Des modifications sont effectuées verbalement au niveau de travail pour les éléments qui ne sont pas tenus compte dans l'entente approuvée.

[13] Étapes du cycle de vie d'un projet, énoncées dans *Les subventions et les contributions à Industrie Canada – Pratiques de gestion*, mars 2000.

Attribut	Administration des programmes de contributions par la DGAAI
jour pour tenir compte de la transaction en cours.	
• **Lettre d'offre/Passation des marchés** o Une lettre d'offre typique est utilisée; des conditions spéciales sont ajoutées au besoin. o Les modalités des offres doivent être conformes au FSP. o La lettre d'offre est signée par le pouvoir délégué. o Une fois accepté par le requérant, le calendrier de suivi est établi.	• Mise en place d'ententes de contribution pour tous les projets qui sont conformes à l'information contenue dans le FSP. • All agreements call for certain targets to be Toutes les ententes visent certaines cibles à atteindre et des rapports réguliers à fournir à Industrie Canada.
• **Paiement de contribution (intérimaire et final)** o Réception des documents de réclamation du requérant. o La réclamation est examinée par l'agent de projet pour assurer l'intégralité et l'exactitude. o Vérification de la conformité à l'entente de contribution. o Une visite sur place est effectuée au besoin afin d'assurer que les engagements sont remplis. o L'agent de projet recommande un paiement au pouvoir délégué. o Le pouvoir délégué examine et signe l'exécution du contrat en vertu de l'article 34 de la LGFP. o L'agent financier procède à une demande de chèque. o Le système d'information ministériel est mis à jour pour tenir compte de la transaction o Le calendrier de remboursement est établi (s'il y a lieu).	• Une vérification minimale est effectuée en ce qui concerne les renseignements fournis par les requérants ou la conformité à l'entente de contribution. • Il n'y a aucun plan officiel pour les visites sur place. Certaines régions ont mis en oeuvre leur propre plan de visites. • Les agents appropriés signent les paiements et la demande de chèque. • Le système d'information ministériel est mis à jour pour tenir compte de la transaction.
• **Suivi du projet** o Vérification de la conformité aux conditions (visite sur place au besoin) o Rapport des avantages o Agent financier mis au courant (remboursable) o Remboursement effectué o Clôture du dossier	• Des efforts minimaux sont déployés pour vérifier la conformité aux conditions. Dans certains cas, l'information fournie par les participants n'était pas adéquate pour prendre une décision avertie sur la conformité.

ANNEXE 3 : ADMINISTRATION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS PAR LA DGAAI COMPARATIVEMENT AUX ATTRIBUTS D'UN PROGRAMME BIEN GÉRÉ [14]

Attribut	Administration des programmes de contributions par la DGAAI
1. Le choix du mécanisme de financement – subvention ou contribution– respecte le principe de reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.	•La DGAAI choisit les contributions plutôt que les subventions à cause d'une préférence générale pour des contributions. Il n'y a aucune preuve d'une analyse détaillée des avantages des deux mécanismes. •Le remboursement est exigé lorsque la contribution a été accordée à une entreprise pour la mise au point d'un produit (Programme de didacticiels). La plupart des contributions (PAC, VolNet, Cyberjeunes) sont éventuellement accordées à des individus ou à des organismes sans but lucratif pour exécuter une activité conforme aux objectifs de programmes de la DGAAI ou pour administrer le programme au nom de la DGAAI.
2. La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.	•La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires ultimes, comme en témoignent les sommaires de projets destinés au Conseil des Programmes et des services d'Industrie Canada. •Dans tous les programmes à l'étude (PAC, VolNet, Didacticiels et Cyberjeunes), la DGAAI utilise des agents de prestation à tierce partie qui sont les bénéficiaires directs de la contribution et qui, en retour, concluent une entente avec le bénéficiaire ultime.
3. Les agents de programme comprennent qui a droit au financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.	•Des critères détaillés ont été définis pour la plupart des programmes à l'étude; ces critères définissent qui a droit au financement, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant. •La détermination réelle de l'admissibilité est effectuée par des agents de prestation à tierce partie pour le compte de la DGAAI. Dans certains cas (Didacticiels), Industrie Canada recevra une recommandation sur qui devrait obtenir la contribution et le Ministère fera une détermination finale.
4. Les éventuels requérants sont au courant du programme.	•Une gamme d'approches sont utilisées pour conseiller les requérants éventuels du programme. Un mécanisme clé représente les contacts avec les agents de prestation à tierce partie avec un auditoire cible potentiel. Parmi les autres mécanismes utilisés, mentionnons les brochures, les contacts directs et l'information sur le site Web de Rescol.

[14] Tel qu'il est défini dans le *Cadre d'évaluation des risques pour les programmes de subventions et de contributions,* ébauche de discussion, 7 mars 2000, préparé par le Bureau du vérificateur général en collaboration avec Industrie Canada.

Attribut	Administration des programmes de contributions par la DGAAI
5. Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.	•La conception de tous les programmes qui impliquent des contributions fait l'objet d'un examen par le Conseil des programmes et des services d'Industrie Canada. •Tous les programmes à l'étude ont été mis en oeuvre conformément aux directives globales fournies par le Conseil des programmes et des services. •Les projets identifiés ont tous été approuvés par le Conseil des programmes et des services. Dans chaque cas, il fallait fournir une justification, ainsi qu'une analyse de rentabilisation, le cas échéant.
6. Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.	•On examine souvent les projets potentiels en lots pour que les projets les plus pertinents reçoivent un financement. •On a recours à des comités externes qui se composent d'experts dans le domaine afin d'examiner les projets spécifiques et de fournir des recommandations à cet égard. En cas de conflits possibles (p. ex., avec le Programme de didacticiels), l'expert externe n'examine pas habituellement les demandes de sa province.
7. Les fonds sont utilisés aux fins prévues.	•Des ententes dûment signées sont mises en place entre Industrie Canada et les bénéficiaires. Les ententes décrivent clairement les responsabilités respectives et le droit de la Couronne à effectuer une vérification.Des dispositions similaires ont été mises en place entre les agents de prestation et les bénéficiaires ultimes. • Les agents de programme n'ont pas confirmé de façon uniforme que tous les fonds réclamés avaient été dépensés strictement aux fins prévues. Dans le cadre de la vérification, on a repéré plusieurs cas où cela ne s'était pas produit. • Des modifications verbales ont été effectuées aux modalités et aux conditions des ententes de contribution au niveau de travail. Ces modifications n'ont pas été documentées et n'ont pas fait l'objet du processus d'approbation.
8. Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.	•Les programmes sont ajustés lorsque les résultats s'écartent des attentes initiales.
9. Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.	•Les rapports de la direction mettent l'accent sur les sommes totales dépensées à ce jour, le nombre d'organismes connectés, le nombre de jeunes recrutés, etc.
10. Les sommes dues au gouvernement sont recouvrées rapidement (dans le cas des contributions remboursables).	•Sans objet pour l'instant. Le seul programme qui comportera des contributions remboursables est le Programme de didacticiels. Le programme n'en est pas encore au point d'avoir un potentiel de remboursements.

ANNEXE 4: PAIEMENTS DE CONTRIBUTION PAR PROGRAMME EN 1998-99 ET 1999-00[15]

Programme	1998-99		1999-2000	
	Nombre d'ententes	Paiements effectués	Nombre d'ententes	Paiements effectués
Programme d'accès communautaire	15	11 092 456 $	19	7 544 436 $
Ordinateurs pour les écoles	7	949 012 $	9	2 614 566 $
Francophone Intranet	1	48 777 $	4	903 527 $
Camps de l'autoroute de l'information, des sciences et de l'entrepreneurship	1	690 000 $	1	345 000 $
Didacticiels	2	128 343 $	4	218 020 $
Cyberjeunes	-	-	1	4 354 598 $
Rescol	4	299 550 $	7	706 450 $
VolNet	1	1 200 000 $	33	4 941 396 $
Total	31	14 408 138 $	78	21 627 993 $

[15] Tiré du Rapport des dépenses de projets et des prévisions d'encaisse, produit par le système de rapport d'information sur les programmes (PIRS), en utilisant les données en date du 16 mai 2000